

**Stellenabbau, Privatisierung und Rationalisierung
als Handlungsfelder der betrieblichen
Interessenvertretung im öffentlichen Dienst: eine
Fallstudie über Praxiserfahrungen im Landkreis
Cuxhaven**

Baumann-Czichon, Bernhard; Borgaes, Hans-Udo; Wahsner, Roderich

Veröffentlichungsversion / Published Version
Monographie / monograph

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Baumann-Czichon, B., Borgaes, H.-U., & Wahsner, R. (1986). *Stellenabbau, Privatisierung und Rationalisierung als Handlungsfelder der betrieblichen Interessenvertretung im öffentlichen Dienst: eine Fallstudie über Praxiserfahrungen im Landkreis Cuxhaven*. Bremen: Hans-Böckler-Stiftung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-10673>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

STELLENABBAU, PRIVATISIERUNG UND RATIONALISIERUNG
ALS HANDLUNGSFELDER DER BETRIEBLICHEN INTERESSEN-
VERTRETUNG IM ÖFFENTLICHEN DIENST

Eine Fallstudie über Praxiserfahrungen im
Landkreis Cuxhaven

von Bernhard Baumann-Czichon

Hans-Udo Borgaes

Roderich Wahsner

(Zentrale wissenschaftliche Einrichtung

'Arbeit und Betrieb' der Universität Bremen)

Gefördert von der Hans-Böckler-Stiftung

Bremen, April 1986

<u>Inhaltsübersicht</u>	Seite
I. Einleitung - Lesehilfe - Thesen	1
1. Einleitung: Worum geht es?	1
2. Lesehilfe	6
3. Thesen	9
II. Der Großkreis Cuxhaven wird gebildet	18
1. Land Hadeln und Wesermünde werden zum Landkreis Cuxhaven	18
2. Sonderstellung der Stadt Cuxhaven	21
3. Aufbau der neuen Verwaltung	23
4. Warum Großkreise?	23
5. Erwartungen und Befürchtungen im Hinblick auf die Kreisreform	26
6. Ein Sozialplan wird erstellt	28
III. Entwicklung und Rahmenbedingungen der betrieblichen Interessenvertretung	30
1. Personalräte in den Altkreisen - Interimspersonalrat - erster regulärer Personalrat	30

2. Der rechtliche Handlungsrahmen - zum Personalvertretungsrecht im allgemeinen und zum NdsPersVG im besonderen	32
3. Tatsächliche Handlungsbedingungen des Personalrats Cuxhaven	36
3.1. Besonderheiten der Dienststelle	36
3.2. Schwerpunkte der Auseinandersetzung mit der Dienststellenleitung	37
3.3. Freistellungen von Personalratsmitgliedern	38
3.4. Typische Konflikte mit der Dienststellenleitung	40
Literatur zum Personalvertretungsgesetz	45
IV. Der Einstieg in das Computernetz - das Kassen- und Haushaltswesen wird an ein regionales Rechenzentrum angeschlossen	48
1. Die Kassenumstellung: Zielvorstellungen der Dienststelle - Gefahren für die Beschäftigten	48
2. Konfliktverlauf	51
3. Unzureichende Rechte des Personalrats bei technischen Rationalisierungsmaßnahmen	54
3.1. Die Einführung einer technischen Rationalisierung selbst unterliegt nicht einem Mitbestimmungsrecht des Personalrats	55
3.2. Bedeutung und Reichweite des Informationsrechts	59

3.3. Das Recht des Personalrats auf Zugang zu den Arbeitsplätzen ist anerkannt - aber die Rechtsprechung schränkt dieses Recht stark ein	60
3.4. Zwischenergebnis	63
4. Personalratsrechte in der Praxis - ein Muster ohne Wert	63
4.1. Der Personalrat versuchte vergeblich von der Dienststelle nähere Informationen über die Folgen der Kassenumstellung zu erhalten	64
4.2. Die Zusammenarbeit mit den Betroffenen funktionierte aus verschiedenen Gründen nicht	64
4.3. Das Verwaltungsgericht sicherte die Informationsverweigerung durch die Dienststelle juristisch ab	66
5. Schlußfolgerungen - gewerkschaftliche Forderungen	68
V. Digitale Telefonanlage im neuen Kreishaus - die technische Zukunft hielt Einzug	76
1. Mit einem Telefoncomputer sind zahlreiche und vielfältige Gefahren für die Beschäftigten verbunden	76
2. Der Landkreis registrierte die Telefongespräche der Beschäftigten und des Personalrats	78
3. Die Telefondatenerfassung verstößt gegen Grundrechte	79
4. Auch in Niedersachsen benötigen die Personalräte ein Mitbestimmungsrecht bei der Einführung und Anwendung technischer Überwachungseinrichtungen	81
Literatur zum Einsatz neuer Technologien in Betrieben und Verwaltungen	83

VI. Die Einschränkung des Reinigungsdienstes in den kreis-eigenen Schulen	84
1. Arbeitsplatzabbau, Lohnverluste und Erhöhung der Belastungen sind die Folgen der Reinigungseinschränkung	84
2. Konfliktverlauf	88
3. Der Personalrat hat bei der Umstellung des Reinigungsdienstes und bei der Neugestaltung des Lohnabrechnungsverfahrens eindeutige Mitbestimmungsrechte	96
3.1. Die Einschränkung des Reinigungsdienstes ist als Maßnahme des vorbeugenden Gesundheitsschutzes mitbestimmungspflichtig	96
3.2. Als Frage der betrieblichen Lohnfindung unterliegt auch die Neugestaltung des Lohnabrechnungsverfahrens der Mitbestimmung	97
3.3. Änderungskündigungen ohne Zustimmung des Personalrats sind unwirksam	98
4. Die Dienststelle war nicht bereit, die Mitbestimmungsrechte zu respektieren und den Personalrat zu beteiligen	99
4.1. Die Dienststelle verhandelte nur über die geplanten Änderungskündigungen, weil sie hierzu die Zustimmung des Personalrats benötigte	100
4.2. Bei den Umstellungen selbst schuf die Dienststelle durch einseitige Regelungen vollendete Tatsachen	100
4.3. Dem Personalrat blieb nur die Möglichkeit, die sozialen Folgen der Umstellungsmaßnahmen abzumildern	103

5. Schlußfolgerungen - gewerkschaftliche Forderungen	104
5.1. Die politischen Protestaktionen gegen die Umstellungen selbst machten sich für die betroffenen Reinigungskräfte bezahlt	104
5.2. Die Personalräte benötigen wirksame rechtliche Mittel zur Durchsetzung ihrer Rechte	105
VII. Planstellenabbau und Beschäftigungsentwicklung	111
1. Verbreitete Vorstellungen über den öffentlichen Dienst	111
2. Die Statusgruppen des öffentlichen Dienstes und deren Beschäftigungssicherheit	114
3. Zur Entwicklung der Beschäftigung und des Lohn- und Gehaltsniveaus im Landkreis Cuxhaven	119
3.1. Stellenentwicklung	120
3.2. Entwicklung des Lohn- und Gehaltsniveaus	125
VIII. Ausweitung der "nichtregulären" Beschäftigung (Grauzonenbeschäftigung)	128
1. Ausweitung der Befristungspraxis beim Landkreis Cuxhaven	128
1.1. Das Aktenmaterial wird ausgewertet	128
1.2. Entwicklung und Ausmaß der Befristungspraxis in Zahlen	131
1.3. Befristungsgründe	132

1.4. Einsatzbereiche für befristet Beschäftigte	135
1.5. Befristungsdauer und "Kettenverträge"	136
1.6. Ursachen für die Ausweitung der Befristungspraxis	137
1.7. Folgen der Befristung für die Beschäftigten	140
2. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	141
2.1. Allgemeine Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	141
2.2. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für arbeitslose Jugendliche - Landesprogramm "Arbeiten und Lernen"	143
2.3. Aussichten von ABM-Beschäftigten auf Übernahme	144
3. Sonstige Formen der Grauzonenbeschäftigung	145
3.1. Teilzeitbeschäftigung	145
3.2. Daueraushilfskräfte - Arbeit auf Abruf	149
3.3. Honorarkräfte	151
3.4. Beschäftigung von "Praktikanten"	152
3.5. "Informatorische" Beschäftigung	152
3.6. Pflichtarbeit von Sozialhilfeempfängern	153
4. Die Beschäftigung in der Grauzone gefährdet die Interessen der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes	154
5. Mitbestimmungsrechte des Personalrats bei beabsichtigter befristeter Einstellung	158
Weiterführende Literatur zur Grauzonenbeschäftigung	163

I. Einleitung - Lesehilfe - Thesen

1. Einleitung: Worum geht es?

Der öffentliche Dienst ist unnötig aufgebläht.
Die Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst sind
sicher. Die Beschäftigten des öffentlichen
Dienstes sind auch sonst privilegiert gegenüber
den Beschäftigten der privaten Wirtschaft, leisten
aber weniger als diese.

Wollte man den vielberufenen Mann und - nicht zu vergessen -
die Frau auf der Straße fragen, was er bzw. sie von solchen
Aussagen hielten, so wäre ein großes Maß an Zustimmung
sicher. Noch heute ist in der öffentlichen Meinung die
Vorstellung verbreitet, daß die Beschäftigung im öffent-
lichen Dienst ständig weiter zunimmt. Das Bild des Lebens-
zeitbeamten, der sich um seinen Arbeitsplatz nicht zu sorgen
braucht und dessen materielle Versorgung bis ans Lebensende
gesichert ist, prägt immer noch die Vorstellung von der
größeren Beschäftigungssicherheit und von sonstigen Vortei-
len der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes.

Dabei wird völlig übersehen, daß die Beamten und Richter
schon seit langem weit weniger als die Hälfte aller Be-
schäftigten des öffentlichen Dienstes stellen. 1984 betrug
deren Anteil nur noch knapp 40 %. Demgegenüber waren 60 %
der Beschäftigten Arbeitnehmer (Angestellte: 35 %, Arbeiter:
25 %). Auch sonst stimmt das in der Öffentlichkeit verbrei-
tete Bild mit der heutigen Wirklichkeit des öffentlichen
Dienstes nicht überein. Zwar hat es im öffentlichen Dienst
auch für die Arbeiter und Angestellten Massenentlassungen
bisher nicht gegeben. Auch in absehbarer Zeit ist derartiges
wohl nicht zu befürchten. Doch auch im öffentlichen Dienst
wird schon seit längerem allerorten rationalisiert. Auch

hier schreitet die Computerisierung immer schneller voran. Schreibautomaten und Datenverarbeitungsanlagen mit Bildschirmgeräten, angeschlossenen Druckern und Beleglesern bestimmen mehr und mehr auch die Arbeitsprozesse in der Verwaltung und in anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes. Elektronisch gesteuerte Telefonanlagen bilden die technische Grundlage, um unterschiedliche Informationssysteme innerhalb des öffentlichen Dienstes zunehmend miteinander zu koppeln (Vernetzung) und damit neue Anwendungsgebiete für die elektronische Datenverarbeitung (EDV) zu erschließen. Tiefgreifende Veränderungen der Arbeitsorganisation sind mit diesen Entwicklungen verbunden.

Für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes einschließlich der Beamten hat dies - ganz ähnlich wie für die Beschäftigten der privaten Wirtschaft - zur Folge, daß sich ihre Arbeitsbedingungen und die Qualifikationsanforderungen ständig verändern. Mehr noch: Auch im öffentlichen Dienst werden

- Planstellen abgebaut und freiwerdende Stellen nicht wieder besetzt,
- Dienststellen und Einrichtungen verkleinert oder ganz geschlossen und
- Aufgaben durch Privatisierung aus dem öffentlichen Dienst herausverlagert.

Ferner: Auch die öffentlichen Arbeitgeber sind in den vergangenen Jahren dazu übergegangen,

- die Teilzeitbeschäftigung und andere Formen flexibler Arbeitszeiten auszuweiten,
- bei Neueinstellungen verstärkt nur befristete Arbeitsverhältnisse anzubieten und

- immer mehr Beschäftigte in niedrigere Lohn- bzw. Gehaltsgruppen einzugruppieren.

Als eine bisher auf den öffentlichen Dienst konzentrierte Besonderheit kommt hinzu die Ausweitung

- der befristeten Beschäftigung in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und
- der "gemeinnützigen und zusätzlichen Arbeit" von Sozialhilfeempfängern nach dem Bundessozialhilfegesetz.

Diese Veränderungen stellen die Personalräte und die gewerkschaftlichen Vertrauensleute vor schwierige Aufgaben. Die Interessen der davon betroffenen Beschäftigten des öffentlichen Dienstes zu vertreten, erfordert mehr als nur die Kenntnis der gesetzlichen Bestimmungen des Personalvertretungsrechts. Vielfach greifen die Rechte der Personalräte ohnedies zu kurz. Soweit Rechte bestehen, fällt es den Personalräten oft schwer, diese gegenüber der Dienststelle geltend zu machen. Dabei spielt auch eine Rolle, daß sich die Dienststellenleitungen und mitbestimmungsunfreundliche Kommentierungen und gerichtliche Entscheidungen berufen können. Die Personalräte müssen daher auch wissen, wie sich ihre Rechtsauffassungen zu bestimmten Problemen besser begründen lassen. Dazu genügt oft nicht die Kenntnis der in der Rechtsprechung und in den Kommentaren zum Personalvertretungsrecht vorherrschenden Rechtsmeinungen: weit mehr kann es darauf ankommen, die gewerkschaftlichen Rechtsauffassungen und die dafür vorgetragenen Argumente zu kennen.

Auch das aber reicht oft nicht aus, um Rechte wirklich durchzusetzen. Wenn nämlich Dienststellen sich weigern, Rechte anzuerkennen, so können sie sich - selbst wenn sie

pflichtwidrig handeln sollten - darauf verlassen, daß den Personalräten ein wirksamer Rechtsschutz dagegen nicht zur Seite steht.

Rechtsdurchsetzung ist nicht auf die Gerichte beschränkt; sie erfolgt zuallererst - und zwar auch während laufender gerichtlicher Verfahren - in unmittelbaren Verhandlungen mit den Dienststellenleitungen. Für diese Verhandlungen kommt es entscheidend darauf an, die betroffenen Beschäftigten und eventuell sogar eine breitere Öffentlichkeit miteinzubeziehen. Hier liegt eine wichtige Aufgabe der gewerkschaftlichen Vertrauensleute. Sie haben neben den Personalräten dafür zu sorgen, daß die Beschäftigten über sie betreffende Veränderungen und ihre eigenen diesbezüglichen Rechte informiert und über die (begrenzten) rechtlichen Handlungsmöglichkeiten der Personalräte aufgeklärt werden.

Erfolge werden sich in Verhandlungen umso eher einstellen, als die Dienststellenleitung Unruhe unter den Beschäftigten verspürt und mit solidarischer Gegenwehr rechnen muß. Unter Umständen führt dies sogar dort zu Zugeständnissen, wo sich der Personalrat auf eindeutige Rechte nicht berufen kann.

Nicht nur für seine Verhandlungen mit der Dienststelle und für eventuelle gerichtliche Auseinandersetzungen, sondern auch für die notwendige Aufklärungsarbeit gegenüber den Beschäftigten muß der Personalrat vor allem in der Lage sein, Veränderungen, die sich in der Dienststelle vollziehen, möglichst genau mit Tatsachen und Zahlen zu belegen und deren mögliche Folgen für die Beschäftigten aufzuzeigen. Zu diesem Zweck muß er selbst über die Situation in der Dienststelle und über ablaufende Veränderungen umfassend informiert sein. Er kann sich dabei nicht darauf verlassen, daß ihn die Dienststelle ihren Informationspflichten entsprechend von sich aus rechtzeitig und umfassend

informieren wird. Er muß vielmehr die Entwicklung selbst aufmerksam verfolgen, alle ihm verfügbaren Informationsmöglichkeiten nutzen und die gewonnenen Informationen so aufbereiten und aufbewahren, daß er jederzeit einigermaßen verläßlich darauf zurückgreifen kann.

Von alledem handelt die vorliegende Fallstudie. Sie ist das Ergebnis einer fast zweijährigen Zusammenarbeit der Verfasser mit der ÖTV-Kreisverwaltung Cuxhaven im Rahmen eines von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Projekts. Die Informationen sind erhoben worden in Expertengesprächen mit Vertrauensleuten und gewerkschaftlich organisierten Personalratsmitgliedern. Sie beruhen im übrigen auf öffentlich zugänglichen Materialien.

2. Lesehilfe

Die Studie nimmt ihren Ausgang von der kommunalen Gebiets- und Verwaltungsreform, in deren Verlauf der jetzige Landkreis Cuxhaven entstanden ist. Sie geht den Veränderungen nach, die diese Reform für die Beschäftigten zur Folge hatte. Sie untersucht beispielhaft technische und arbeitsorganisatorische Veränderungen, die seitdem in der Dienststelle stattgefunden haben. Dabei geht es vor allem darum, wie der Personalrat sich jeweils dazu verhalten hat und welche tatsächlichen und rechtlichen Schwierigkeiten ihm beim Versuch begegnet sind, scheinbar eindeutige und sichere Rechte, die ihm das Niedersächsische Personalvertretungsgesetz (NdsPersVG) einräumt, gegenüber der Dienststelle durchzusetzen. Genauer untersucht werden auch das Ausmaß und die Ursachen des Personalabbaus im Landkreis Cuxhaven. Besondere Aufmerksamkeit gilt schließlich Veränderungen im Beschäftigungssystem, die in den Stellenplänen nicht zum Ausdruck gelangen. Hierunter zählen vor allem der zunehmende Einsatz von befristet Beschäftigten und von Teilzeitarbeitskräften u.a. in Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung. Hinzu kommt das auch im öffentlichen Dienst zu beobachtende Ausweichen in Beschäftigungsverhältnisse, für die der allgemeine arbeits- und sozialrechtliche Schutz nur teilweise oder überhaupt nicht gilt.

Unter all diesen Gesichtspunkten bietet sich der Landkreis Cuxhaven als Beispiel an. Denn die Gebiets- und Verwaltungsreform, in deren Verlauf er 1977 gebildet wurde, sollte die Leistungsfähigkeit der Kreise steigern.

Die Bildung des Kreises Cuxhaven war dabei in der Öffentlichkeit wegen besonderer Strukturprobleme stark umstritten gewesen.

Die politische Führung des Kreises stand also unter besonderem Erfolgszwang. Sie war daher von Anfang an bestrebt, Rationalisierungs- und Einsparungsbemühungen besonders intensiv voranzutreiben. Wir gehen deswegen davon aus, daß der Kreis Cuxhaven in gewissem Sinne eine Vorreiterrolle spielte und spielt, daß also die dort durchgesetzten Veränderungen und die dabei gewonnenen Erfahrungen der betrieblichen Interessenvertretung Ausdruck allgemeinerer Entwicklungen sind, die in anderen kommunalen Verwaltungen zeitlich versetzt ganz ähnlich abgelaufen sind oder die noch bevorstehen.

Doch mag es letztlich dem Urteil anderer Personalräte überlassen bleiben, ob die hier dokumentierten Entwicklungen und Erfahrungen typisch sind oder nicht. Wir rechnen insoweit auf Rückmeldungen und Kritik.

Die folgende Darstellung ist so angelegt, daß die Teile II und IV bis VIII jeweils für sich genommen eine gewisse Einheit bilden. Teil II behandelt die Voraussetzungen und Folgen der Schaffung des Großkreises Cuxhaven. In den Teilen IV bis VIII werden beispielhaft Rationalisierungsmaßnahmen und die Entwicklung der Beschäftigung im Landkreis untersucht. In Teil III werden für das Verständnis der Teile IV bis VIII notwendige rechtliche und tatsächliche Probleme der Handlungsmöglichkeiten der betrieblichen Interessenvertretung vorab behandelt. Diese sollten, auch wenn nur mit einzelnen der Teile IV bis VIII gearbeitet wird, jeweils mitgelesen werden.

Die rechtlichen Ausführungen sind auf das wesentliche beschränkt und allgemein verständlich gehalten. Für Auseinandersetzungen im Geltungsbereich anderer Personalvertretungsgesetze wird es darauf ankommen, abweichende rechtliche Voraussetzungen zu berücksichtigen. Für eine mehr ins einzelne gehende rechtliche Argumentation wird auf Kommentare und weiterführende juristische Beiträge zurückzu-

greifen sein (vgl. dazu die Literaturhinweise im Anschluß an Kapitel III).

Um allen Lesern und Benutzern der Studie eine Orientierung über den gesamten Inhalt zu ermöglichen, sind im folgenden die wichtigsten inhaltlichen Aussagen und Ergebnisse in Thesenform vorangestellt.

3. Thesen

- (1) Die Bildung des Großkreises Cuxhaven aus den beiden Altkreisen Land Hadeln und Wesermünde (1977) diene - wie andere ähnliche Ergebnisse der Gebiets- und Verwaltungsreform der sechziger und siebziger Jahre - der Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung.
- (2) Die davon betroffenen Interessen der Beschäftigten der beiden Altkreise, die der neue Kreis übernehmen mußte, wurden von den die Gebiets- und Verwaltungsreform betreibenden politischen Instanzen im Planungsprozeß so gut wie nicht berücksichtigt.
- (3) Erst auf Drängen der Personalräte und unter dem Druck gewerkschaftlicher Proteste und der öffentlichen Meinung gelang es, die für zahlreiche Beschäftigte nachteiligen Folgen des neuen Kreissitzes in Cuxhaven (größere Entfernungen und längere Wegezeiten von der Wohnung zur Arbeit) sozial abzufedern.
- (4) Darüber wurde ein "Sozialplan" aufgestellt, obwohl das Niedersächsische Personalvertretungsgesetz keine ausdrückliche Sozialplanregelung enthält und die Dienststellenleitungen der Altkreise sogar der Meinung waren, daß deswegen ein Sozialplan nicht zulässig sei.
- (5) Um dem auch von den Dienststellen gewollten, rechtlich aber umstrittenen "Sozialplan" eine sichere rechtliche Grundlage zu geben, wurde das Verhandlungsergebnis in den von den Kreistagen der beiden Altkreise beschlossenen Gebietsänderungsvertrag übernommen.
- (6) Obwohl später der Sozialplan hinsichtlich einzelner Regelungen von der Kommunalaufsicht beanstandet wurde, ist er in nahezu allen Teilen eingehalten worden.

- (7) Die Bildung des Großkreises Cuxhaven machte teils direkt Personaleinsparungen möglich. Diese konnten allerdings mit Rücksicht auf bestehende Verträge erst nach und nach durch Nichtwiederbesetzung freigewordener Stellen, durch Versetzungen und Stellenneubewertungen realisiert werden.
- (8) Vor allem schuf die Gebiets- und Verwaltungsreform auch im Kreis Cuxhaven die Grundlage für nachfolgende weitere Rationalisierungsmaßnahmen.
- (9) Eine besondere Rolle spielten und spielen dabei - ähnlich wie in der Privatwirtschaft -
- die Technisierung (Computerisierung) der Verwaltung durch deren Anschluß an ein kommunales Gebietsrechenzentrum und
 - die Inbetriebnahme einer computergesteuerten Telefonanlage in dem 1984 neu bezogenen Kreisverwaltungszentrum in Cuxhaven.
- (10) Beide Maßnahmen waren mit Veränderungen der Arbeitsorganisation und mit einer Intensivierung der Arbeit verbunden; sie hatten zur Folge, daß die Qualifikationsanforderungen an die Beschäftigten zunahmen und deren Arbeitsbedingungen sich verschlechterten.
- (11) Daneben wurden in anderen Bereichen Rationalisierungsziele ohne technische Neuerungen allein durch Veränderungen der Arbeitsorganisation verwirklicht. Beispielshaft hierfür steht die Verringerung der Reinigungshäufigkeit in den Schulen und Verwaltungsgebäuden. Dies war mit Personaleinsparungen und für die verbleibenden Reinigungskräfte mit einer Intensivierung der Arbeit sowie mit Verkürzungen der Arbeitszeit bei entsprechenden Verdiensteinbußen verbunden.

- (12) Bei dem Bemühen, die Interessen der von diesen Rationalisierungsmaßnahmen betroffenen Beschäftigten zu vertreten, stieß der Personalrat auf zahlreiche rechtliche und tatsächliche Schwierigkeiten.
- (13) Die Dienststelle hat wiederholt ihre Informationspflicht gegenüber dem Personalrat verletzt; häufig wurde der Personalrat über geplante Maßnahmen und deren mögliche Folgen für die Beschäftigten nicht, nicht rechtzeitig oder nicht ausreichend informiert. Zum Teil wurden sogar auf ausdrückliche Nachfrage hin Informationen verweigert.
- (14) Soweit sich der Personalrat die benötigten Informationen durch eine Besichtigung der Arbeitsplätze und durch Gespräche mit den Beschäftigten am Arbeitsplatz selbst besorgen wollte, hätte er ein Zugangsrecht zu den Arbeitsplätzen und zu den Beschäftigten erst durchsetzen müssen. Die herrschende verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung erkennt ein solches Zugangsrecht zwar grundsätzlich an, einige Oberverwaltungsgerichte machen dessen Durchsetzung aber faktisch unmöglich, indem sie es an die vorherige Zustimmung der Dienststellenleitung binden.
- (15) Durchgängig reagierte die Dienststellenleitung auf Anfragen und Anträge des Personalrats hinhaltend und verzögerlich. Nicht selten vergingen Monate, bevor sie antwortete oder sich auf Verhandlungen einließ. In der Zwischenzeit schuf sie vor allem in der Auseinandersetzung um den Reinigungsdienst vollendete Tatsachen.
- (16) Die Dienststellenleitung versuchte sogar, den Personalrat einzuschüchtern. So leitete sie gegen Personalratsmitglieder ein Verfahren auf Ausschluß aus dem Personalrat wegen angeblicher Pflichtverstöße ein. Obwohl sie

damit vor dem Verwaltungsgericht erfolglos blieb, drohte sie später erneut die Einleitung eines Ausschlußverfahrens an.

- (17) Die Beteiligungsrechte des Personalrats bei technischen Rationalisierungsmaßnahmen sind im NdsPersVG - ähnlich wie in den meisten anderen Landesgesetzen und im BPersVG - unzureichend.
- (18) Ein wirkliches Mitbestimmungsrecht in Bezug auf die Rationalisierungsmaßnahmen selbst ist nach niedersächsischem Recht nicht gegeben. Insbesondere fehlt ein Mitbestimmungsrecht bei Einführung und Anwendung technischer Überwachungseinrichtungen oder technischer Neuerungen schlechthin.
- (19) Lediglich Maßnahmen zur "Abwendung, zur Milderung und zum Ausgleich von besonderen Belastungen" infolge technischer Neuerungen oder neuer Arbeitsmethoden unterliegen nach niedersächsischem Recht der Mitbestimmung des Personalrats. Dies ermöglicht die Abwehr belastender Folgen und allenfalls indirekt einen begrenzten Einfluß auf die Rationalisierungsmaßnahmen selbst.
- (2) In seinem Bestreben, diese Rechte wahrzunehmen, stieß der Personalrat in Cuxhaven auf den Widerstand der Dienststellenleitung. Diese setzte sich häufiger über Mitbestimmungsrechte einfach hinweg und bestritt, daß ein Mitbestimmungstatbestand gegeben sei.
- (21) Dabei kam der Dienststellenleitung zugute, daß die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung den Personalräten einen wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz gegen mitbestimmungswidriges Verhalten von Dienststellenleitungen verweigert. Der vorläufige Rechtsschutz im Wege einer

einstweiligen Verfügung wird den Personalräten danach verwehrt. Gleiches gilt für die Möglichkeit, gerichtlich zu erzwingen, daß eine ohne die erforderliche Mitbestimmung durchgeführte Maßnahme wieder rückgängig gemacht wird.

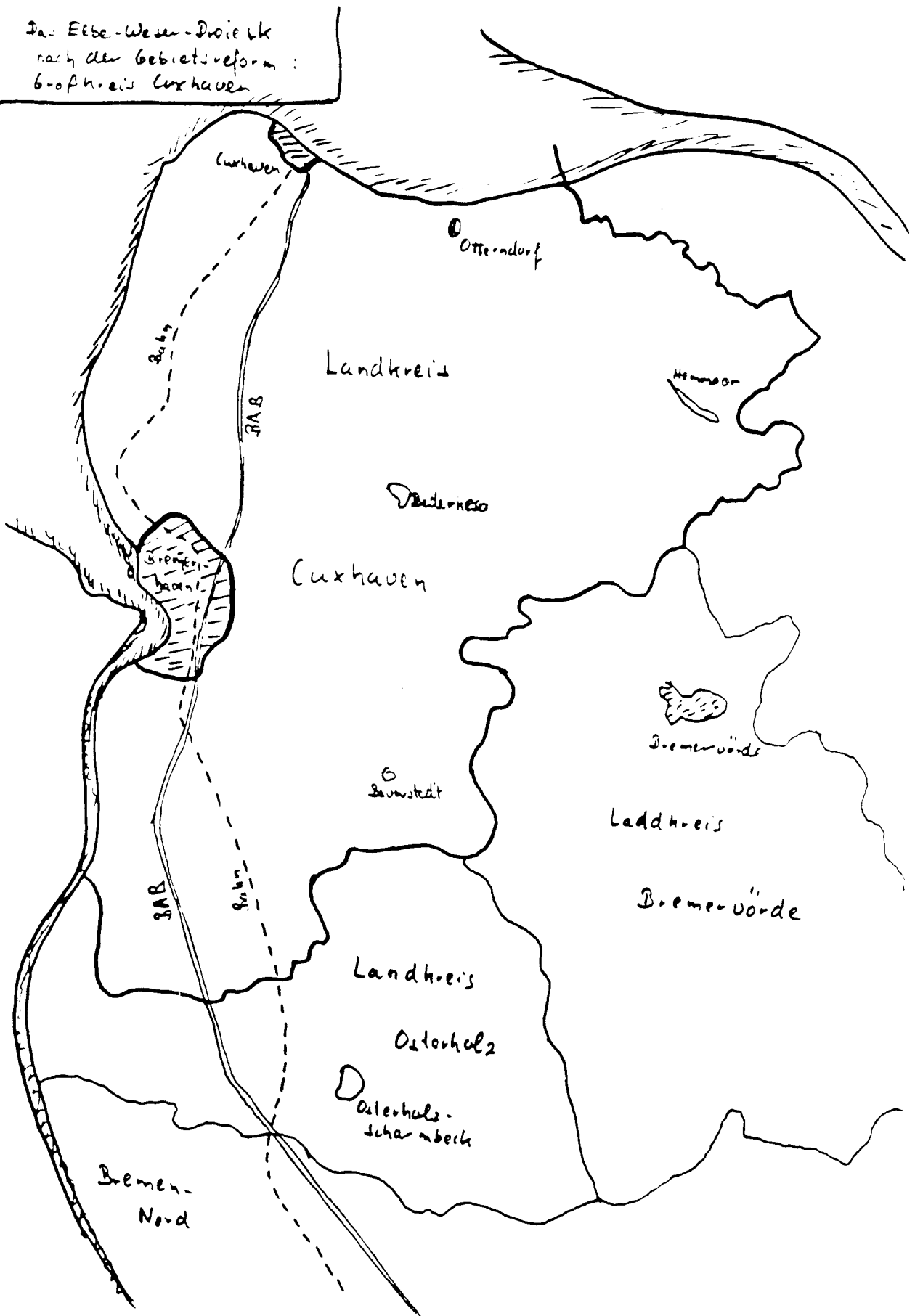
- (22) Auch die lange Verfahrensdauer in den durchgeführten gerichtlichen Verfahren kam der Dienststellenleitung zugute. Sie konnte in dieser Zeit weiter vollendete Tatsachen schaffen. Die nachträglichen gerichtlichen Feststellungen, daß ein Informationsrecht bzw. ein Mitbestimmungsrecht bestanden habe, blieben der Dienststelle gegenüber ohne Folgen. Die Mitbestimmungsrechte erwiesen sich als Muster ohne Wert.
- (23) Erfolge erzielte der Personalrat am ehesten bei der Umstellung des Reinigungsdienstes. Hier war die Dienststelle auf die Mitwirkung des Personalrats bei den geplanten Änderungskündigungen angewiesen, weil diese ohne dessen Zustimmung rechtsunwirksam gewesen wären.
- (24) Von entscheidender Bedeutung war insoweit jedoch, daß sich die Dienststelle gemeinsamen politischen Protestaktionen des Personalrats, der betroffenen Beschäftigten und der ÖTV gegenüber sah und daß es auf diese Weise gelang, einer breiteren Öffentlichkeit die möglichen Folgen der Einschränkung des Reinigungsdienstes bewußt zu machen.
- (25) Wegen der relativ starken rechtlichen Position des Personalrats in dieser Frage und unter dem Eindruck der Proteste und öffentlichen Auseinandersetzungen kam es relativ zügig zu Verhandlungen und zum Abschluß einer Dienstvereinbarung über Art und Umfang eines finanziellen Ausgleichs für diejenigen Beschäftigten, die zur einvernehmlichen Aufhebung des Arbeitsver-

hältnisses bereit waren oder deren Arbeitszeit durch Änderungskündigung herabgesetzt wurde.

- (26) Entgegen gängigen Vorstellungen von einer "Aufblähung" des öffentlichen Dienstes ist im Landkreis Cuxhaven seit 1981 im Zuge der verschiedenen Rationalisierungsmaßnahmen ein Personalabbau in beachtlichen Ausmaßen durchgesetzt worden. Gleichzeitig wurde in dieser Zeit das Lohn- und Gehaltsniveau abgesenkt.
- (27) Daneben zeichnen sich seit einigen Jahren grundsätzliche Veränderungen im Beschäftigungssystem des öffentlichen Dienstes ab. Ausgeweitet worden sind auch hier - ähnlich wie in der Privatwirtschaft - Beschäftigungsverhältnisse, die teilweise oder gänzlich außerhalb des Schutzbereichs arbeits- und sozialrechtlicher Normen liegen (Grauzonenbeschäftigung).
- (28) Zugenommen haben in Cuxhaven vor allem befristete Arbeitsverhältnisse und die ebenfalls befristete Beschäftigung in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen; ferner die Teilzeitbeschäftigung und die Vergabe von Aufgaben des öffentlichen Dienstes an - wirklich oder scheinbar - selbständige "freie Mitarbeiter " und "Honorarkräfte".
- (29) Die durch das BeschFG noch geförderte Ausweitung der Grauzonenbeschäftigung birgt die Gefahr in sich, daß die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes zusätzlich zur Spaltung in die drei Statusgruppen der Beamten, Angestellten und Arbeiter in weitere rechtlich zudem diskriminierte Beschäftigtengruppen zersplittert werden. Damit verbunden ist die Gefahr einer Schwächung der betrieblichen und gewerkschaftlichen Interessenvertretung.

- (30) Angesichts dessen kommt es darauf an, daß die Personalräte ihre Beteiligungsrechte in personellen Angelegenheiten nutzen und gestützt darauf Gegenwehrstrategien gegen die Ausweitung der Beschäftigung in der Grauzone entwickeln.
- (31) Auch die Gewerkschaften sind insoweit gefordert. Die ÖTV hat darauf mit Beschlüssen ihres letzten Gewerkschaftstages zu befristeten Arbeitsverträgen, zur Teilzeitarbeit und zum BeschFG bereits reagiert. Ein Gesamtkonzept gegen die Ausweitung der Grauzonenbeschäftigung muß noch entwickelt werden.
- (32) Insgesamt zeigen die Auseinandersetzungen im Landkreis Cuxhaven, daß
- die Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte der Personalräte erweitert und
 - die rechtlichen Voraussetzungen für deren gerichtliche Durchsetzung verbessert und eindeutig geregelt werden müssen.
- (33) Zudem ist deutlich geworden, daß die Wirksamkeit der Interessenvertretung durch den Personalrat von der Unterstützung durch die betroffenen Beschäftigten und die Gewerkschaft abhängt.

Das Ebe-Weser-Dreieck
nach der Gebietsreform:
Großkreis Cuxhaven



II. Der Großkreis Cuxhaven wird gebildet

1. "Land Hadeln" und "Wesermünde" werden zum Landkreis Cuxhaven

Der heutige Landkreis Cuxhaven ist 1977 im Zuge der Gebiets- und Verwaltungsreform gegründet worden. Der Kreis erstreckt sich im Elbe-Weser-Dreieck auf das Gebiet der ehemaligen Kreise Land Hadeln und Wesermünde sowie der im nordwestlichen Eck des Kreisgebiets gelegenen, ehemals kreisfreien Stadt Cuxhaven, die zum Sitz der Kreisverwaltung wurde. Aufgegeben wurden im Zuge dieser Reform die Kreisverwaltungen in Bremerhaven (Altkreis Wesermünde) und Otterndorf (Altkreis Land Hadeln).

Der Bildung dieses Großkreises und der Auswahl des Standortes der Kreisverwaltung waren ebenso wie anderen Schöpfungen der Gebiets- und Verwaltungsreform heftige politische Auseinandersetzungen vorausgegangen. Von den Planern war zunächst eine noch größere Lösung unter Einbeziehung der Kreise Bremervörde und Osterholz angestrebt worden. Erst als sich dieses Konzept als politisch nicht durchsetzbar erwies, wurde die Idee der Bildung des Landkreises Cuxhaven in der dann verwirklichten Form geboren.

Auch diese Lösung war nicht unumstritten.

Die Bevölkerung in den Altkreisen und die Beschäftigten haben vor allem darin Nachteile gesehen, daß durch die Zusammenlegung der Verwaltungen ein Verwaltungsstandort aufgegeben oder sogar ein ganz neuer gefunden werden mußte. Und natürlich haben die Mandats- und Funktionsträger aus den Kreisen Wesermünde und Land Hadeln sowie aus der Stadt Cuxhaven um Posten, Macht und Einfluß gebangt und gerangelt.

Auch aus der Sicht der Kreis- und Gebietsreformer gab es Bedenken.

- (1) Die Kreise Land Hadeln und Wesermünde unterschieden sich nach Einwohnerzahl und Verwaltungsstruktur. Der Landkreis Wesermünde verwaltete mit rund 80.000 fast doppelt so viele Einwohner wie das Land Hadeln mit rund 45.000. Dennoch verfügten beide Kreise in etwa über die gleiche Anzahl an Beschäftigten, nämlich jeweils etwas über 400. Dies lag daran, daß der (bevölkerungsreichere) Kreis Wesermünde als Einzugsgebiet für Berufspendler nach Bremerhaven durch Krankenhäuser, Altenheime und sonstige soziale Einrichtungen der Stadt Bremerhaven (die zwar die Kreisverwaltung beherbergte, aber nicht zum Kreisgebiet gehörte) mit versorgt wurde. Außerdem wurde das große Krankenhaus in Debestedt, das die Funktion eines Kreiskrankenhauses erfüllte, nicht vom Landkreis getragen, sondern vom Roten Kreuz. Auch die im Kreis betriebenen Altenheime wurden von freien Trägern unterhalten.

Hingegen mußte das Land Hadeln solche Einrichtungen selbst unterhalten.

Die deswegen höhere Beschäftigungszahl im Verhältnis zur Anzahl der Einwohner hatte den finanziellen Spielraum des Landkreises Hadeln im Vergleich zum Kreis Wesermünde deutlich eingeschränkt.

- (2) Ein zweites Problem stellte sich bei der Bildung des Kreises Cuxhaven: Aufgrund der geografischen Gegebenheiten des Kreises war es schwierig, einen geeigneten Sitz für die neue Kreisverwaltung zu finden.

An die künftige Kreisstadt waren mehrere Anforderungen zu stellen: Sie sollte

- eine Mindestgröße mit entsprechender Bedeutung für das Umland haben (Mittelzentrum),

- verkehrsgünstig gelegen sein und
- der Seeorientierung, d.h. der Bedeutung von Fischerei, Schifffahrt und Nordseetourismus für den Kreis Rechnung tragen.

In Betracht gezogen wurden vor allem die Städte Bremerhaven und Cuxhaven. Cuxhaven ist zwar verkehrsmäßig durch Bundesautobahn und Bundesfernstraßen (B 6 und die damals erste geplante, inzwischen fertiggestellte A 27) an den Fernverkehr angebunden. Für viele Bewohner und Beschäftigte des Kreises ist der Kreissitz aber nur mühsam und mit öffentlichen Verkehrsmitteln kaum in einer Tagesreise (für Hin- und Rückfahrt) zu erreichen. Cuxhaven liegt nämlich am äußersten nordwestlichen Rand des Kreisgebietes.

Bremerhaven ist demgegenüber zentraler gelegen, aber mit dem politischen "Makel" behaftet, nicht zum Kreisgebiet zu gehören, sondern sogar zu einem anderen Bundesland, nämlich Bremen.

Hierzu ist anzumerken, daß Bremerhaven seit jeher Kreissitz des Kreises Wesermünde gewesen war und die Zugehörigkeit der "Kreisstadt" zu einem anderen Bundesland keine praktischen Probleme mit sich gebracht hatte. Im Gegenteil war damals eine engere Abstimmung zwischen dem Mittelzentrum Bremerhaven und dem Umland leichter möglich gewesen. Die Tatsache, daß Bremerhaven außerhalb des künftigen Kreisgebietes lag, war deshalb im Streit um den Kreissitz ein eher vorgeschobenes Argument. Damit konnten Emotionen geweckt werden, um den Kreissitz Cuxhaven durchzusetzen.

Die Frage des Standortes spielte indessen für die Beschäftigten in den Altkreisen eine große Rolle. Denn je nach dem, ob Bremerhaven oder Cuxhaven Kreissitz wurde, mußten sie längere oder kürzere Wege zur Arbeit in Kauf nehmen. In beiden Fällen konnte sich die Anfahrt zum Arbeitsplatz um

- je nach Wohnort - bis zu 50 km verlängern. Neben beträchtlich höheren Fahrtkosten hätte dies auch eine Verlängerung der Wegezeit zur Folge gehabt.

Die Personalvertretungen beider Altkreise maßen daher der Standortfrage großes Gewicht bei. Für den Personalrat beim Landkreis Wesermünde kam als Besonderheit hinzu, daß auch die Verwaltungsspitze dieses Altkreises - in der Person des Oberkreisdirektors (OKD) der später auch OKD in Cuxhaven wurde - in besonderer Weise für die Beibehaltung der Kreisverwaltung in Bremerhaven stark machte. So schien es zeitweise, daß hier Personalvertretung und Dienststellenleitung auf ein gemeinsames Ziel hinarbeiteten; es kam sogar zu gemeinsamen Aktionen, z.B. zu einer Sternfahrt in die Landeshauptstadt Hannover.

Im Altkreis Hadeln bestand eine andere Ausgangssituation: Der Sitz der dortigen Kreisverwaltung, nämlich Otterndorf, war als Sitz der neuen Kreisverwaltung von vornherein nicht ernsthaft im Gespräch, weil dieser Ort bei ähnlich ungünstiger Randlage wie Cuxhaven nur einen Bruchteil von dessen Einwohnerzahl aufweist. So war für die Beschäftigten in Otterndorf schon früh klar, daß sie sich auf einen neuen Dienstort würden einstellen müssen.

Im Ergebnis hatten die Bemühungen, Bremerhaven als Kreissitz zu erhalten, keinen Erfolg. Mit Wirkung vom 01.07.1977 ist der Landkreis Cuxhaven mit Sitz in Cuxhaven gegründet worden.

2. Sonderstellung der Stadt Cuxhaven

Durch die Kreisreform hat gleichzeitig die Stadt Cuxhaven ihren Status als kreisfreie Stadt verloren. Hiergegen gab es damals in Cuxhaven erheblichen Widerstand. Die Mehrheit des Stadtrates lehnte die Einkreisung ab, weil die Entwicklung der Stadt als bedeutendster europäischer Fischereihafen

und größtes Heilbad an der deutschen Nordseeküste unabhängig von der Entwicklung im Umland verlaufe; deshalb gebe es auch keine allzugroßen Verflechtungen mit dem Umland (so der Geschäftsbericht des ÖTV-Kreisvorstandes Cuxhaven aus dem Jahre 1979).

Auch große Teile der Bevölkerung Cuxhavens wandten sich in der Planungsphase in öffentlichen Aktionen gegen die Einkreisung, weil sie befürchteten, daß die Stadt ihre Eigenständigkeit verlieren würde. Die Beschäftigten der Stadt hatten vor allem deshalb Bedenken, weil für den Kreistag des künftigen Kreises eine CDU-Mehrheit zu erwarten war, während der Stadtrat Cuxhaven mehrheitlich von der SPD gestellt wurde. Die Cuxhavener SPD hatte in der Vergangenheit mehrere Privatisierungsinitiativen abgewehrt. Für den Fall der Einkreisung befürchteten die Beschäftigten verstärkte Privatisierungsbemühungen.

Die Einkreisung einer Stadt führt regelmäßig dazu, daß ein Teil der Aufgaben, die von der früher kreisfreien Stadt wahrgenommen worden sind, auf den Kreis übertragen werden. Cuxhaven hat jedoch infolge der Einkreisung verhältnismäßig wenig Aufgaben an den Kreis abgeben müssen, denn es erhielt den Status als "große selbständige Stadt" zuerkannt. Unmittelbar nach Bildung des Kreises Cuxhaven wurde zudem zwischen dem Kreis und der Stadt Cuxhaven ein Vertrag abgeschlossen, durch den eine Reihe von Aufgaben, die im Zuge der Verwaltungsreform auf den neuen Landkreis übergegangen waren, wieder auf die Stadt übertragen wurden. Zu den rückübertragenden Aufgaben gehören:

- Die Schulträgerschaft für die weiterführenden Schulen (mit Ausnahme der Berufs- und Berufsfachschulen),
- die Müllbeseitigung und

- das Sozialwesen, soweit Aufgaben des Landes in dessen Auftrag wahrgenommen werden (Sozialhilfe, Jugendwohlfahrt und anderes).

Auf diese Weise waren weniger Beschäftigte der Stadt von der Einkreisung betroffen als ursprünglich befürchtet worden war, nämlich nur diejenigen, deren Aufgaben letztlich auf den Kreis übergegangen sind.

3. Aufbau der neuen Verwaltung

Der Aufbau der neuen Verwaltung brauchte Zeit. Nach der Zusammenlegung der Altkreise wurde zunächst nur ein Teil der Verwaltung an den neuen Kreissitz Cuxhaven verlegt. Davon waren anfangs die Verwaltungsbereiche mit Leitungsfunktionen (vor allem das Hauptamt, das Personalamt und die Kämmerei) betroffen. Die sogenannten Fachämter (z.B. Bauamt, Jugendamt und Kfz-Zulassung) verblieben zunächst noch längere Zeit an den alten Standorten. In einem nächsten Schritt sind dann die Leitungen auch der Fachämter nach Cuxhaven verlegt worden. Erst im Jahre 1984 - also sieben Jahre nach der Zusammenlegung - konnte die gesamte Kreisverwaltung in einem neu errichteten Kreisverwaltungszentrum zusammengefaßt werden. Seitdem wird in Bremerhaven lediglich noch eine kleine Außenstelle unterhalten, um den Bewohnern des südlichen Kreisgebietes die langen Wegstrecken zu ersparen. Die Sozialeinrichtungen (Krankenhäuser, Altenheime etc.) sind natürlich an ihren alten Standorten geblieben.

4. Warum Großkreise?

Die Gebiets- und Verwaltungsreform im Elbe-Weser-Dreieck war keine niedersächsische Besonderheit. Vielmehr sind seit Mitte der 60er Jahre im ganzen Bundesgebiet Gemeinden, Städte, Kreise und Regierungsbezirke daraufhin untersucht worden, ob sie die für eine effiziente Verwaltung und

Leistungserbringung jeweils angemessene Größe und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit haben.

Nach dem zweiten Weltkrieg waren die historisch gewachsenen Gebietsstrukturen zunächst ohne Rücksicht darauf beibehalten worden, ob die jeweiligen Körperschaften überhaupt in der Lage waren, ihre Aufgaben zu erfüllen. So war es von geschichtlichen Zufällen abhängig gewesen, ob sich eine Gemeinde einen hauptamtlichen Verwaltungsapparat mit entsprechendem Dienstleistungsangebot leisten konnte oder ob Anträge in der "guten Stube" des ehrenamtlichen Bürgermeisters entgegengenommen wurden. Vor diesem Hintergrund diente der grundgesetzliche Auftrag, bundesweit (wo immer möglich) einheitliche Lebensverhältnisse herzustellen, als Anlaß, die Gebietskörperschaften und deren Verwaltungen einer grundlegenden Reform zu unterziehen. Im Zuge dieser Reform sind im übrigen nicht nur Gebietsgrenzen verändert, sondern auch die Zuständigkeiten zwischen den Gemeinden, den Kreisen und dem jeweiligen Land neu verteilt worden.

Diese Gebiets- und Funktionalreform erstreckte sich als bundesweiter Prozeß auf einen Zeitraum von bald zwei Jahrzehnten. Zum Teil mußten deren Ergebnisse inzwischen auch wieder zurückgenommen werden, so z.B. die höchst umstrittene Zusammenlegung der Städte Gießen und Wetzlar (beides eigenständige Mittelzentren) zu der Retortenstadt "Lahn" mit dem "Stadtmittelpunkt" in der freien Landschaft.

Hinter vielen Ergebnissen der Gebiets- und Funktionalreform stand die Annahme der Planer, daß die Gebietskörperschaften zukünftig Aufgaben in einer solchen Vielfalt würden erledigen müssen, daß dies nur in großen Verwaltungseinheiten zu schaffen sei. Schon zu Beginn des Reformprozesses war aber absehbar gewesen, daß sich die Gebiets- und Funktionalreform nicht darauf beschränken würde, einheitliche Lebensverhältnisse zu schaffen. Kritiker haben früh darauf hinge-

wiesen, daß die Verwaltungsreform letztlich weitergehenden Zielen dient, wie insbesondere einer durchgreifenden Rationalisierung der Verwaltung. Dabei richtete sich die Kritik weniger dagegen, daß im öffentlichen Dienst überhaupt rationalisiert werden sollte als vielmehr dagegen, daß dieses Ziel nicht offen angesprochen und als Grund für die Reform immer nur genannt wurde, einheitliche Lebensverhältnisse schaffen zu wollen. Bei diesem verdeckten Verfahren war nicht sichergestellt, daß die möglichen Folgen der Rationalisierung für die Beschäftigten hinreichend berücksichtigt würden. Schon die Zusammenlegung von Verwaltungseinheiten ist aber eine Rationalisierungsmaßnahme. So können z.B. die Aufgaben eines Sachgebietes, für das in fünf kleineren Gemeinde je ein Sachbearbeiter erforderlich war, in einer aus diesen Gemeinden gebildeten Großgemeinde unter Umständen von nur drei oder vier Sachbearbeitern erledigt werden.

Vor allem aber wurden durch die Reform weitergehende Rationalisierungen vorbereitet. Denn der Einsatz von Technik lohnt sich (unter anderem wegen der Kosten für Anschaffung und Unterhaltung) erst, wenn die zu erledigenden Aufgaben einen bestimmten Umfang haben. Dies jedenfalls war eine der Überlegungen, als die Gebiets- und Verwaltungsreform geplant und vollzogen wurde.

Inzwischen hat sich die Situation im Bereich der für die Verwaltung bedeutsamen Rationalisierung durch EDV-Einsatz grundlegend verändert. Infolge der Entwicklung von billigen Mikroprozessoren und Kleincomputern sind heute bereits leistungsfähige Datenverarbeitungssysteme erhältlich, die auch für kleinere Gemeinden und Kreise erschwinglich und sinnvoll einsetzbar wären. Hierzu hat vor allem die Entwicklung von Datenverarbeitungssystemen beigetragen, die mit unterschiedlichen

Aufgaben nutzbar sind. In gewisser Hinsicht hat also die Entwicklung der Technik die ursprünglichen Begründungen der Verwaltungsreform überholt.

In der öffentlichen Auseinandersetzung um die Gebiets- und Verwaltungsreform ist jedenfalls im allgemeinen deren Bedeutung für die Rationalisierung der Arbeitsprozesse im öffentlichen Dienst weitgehend vernachlässigt worden. Umso bemerkenswerter ist, daß die Verschmelzung der Altkreise Land Hadeln und Wesermünde öffentlich immerhin auch damit begründet wurde, nur so könnten notwendige Rationalisierungen der Verwaltung durchgeführt werden; das Land Hadeln sei dafür zu klein.

5. Erwartungen und Befürchtungen im Hinblick auf die Kreisreform

Durchgreifende Veränderungen in einer Verwaltung wecken in aller Regel Ängste und Befürchtungen bei den Beschäftigten. Dies war auch bei der Zusammenlegung von Land Hadeln und Wesermünde der Fall.

Hier befürchteten die Beschäftigten vor allem:

- Der neue Standort würde zu längeren Fahrtzeiten und höheren Kosten führen oder gar einen Umzug notwendig machen.
- Bestehende Arbeitsgruppen oder Arbeitszusammenhänge würden auseinandergerissen werden.
- Der Aufbau der neuen Verwaltung könnte mit neuen Organisationsformen zum Abbau von Arbeitsplätzen führen.
- Durch die Zusammenlegung von Ämtern könnten eben-

falls Arbeitsplätze abgebaut und Aufstiegschancen für die Beschäftigten verstellt werden.

- Im neuen Verwaltungsgebäude könnte der geballte Einsatz neuer technischer Hilfsmittel erhebliche Belastungen für die Beschäftigten und ebenfalls Arbeitsplatzverluste zur Folge haben.

Zum Zeitpunkt der Zusammenlegung der Kreise konnten weder die Beschäftigten noch der Personalrat und die Gewerkschaften vorhersagen, welche dieser möglichen nachteiligen Folgen in welchem Umfange eintreten würden. In der Verwaltungsspitze und in den politisch verantwortlichen Instanzen gab es zu diesem Zeitpunkt keine konkrete Planung für die Verschmelzung der beiden Kreise und für die Lösung möglicher Folgeprobleme. Keiner der Verantwortlichen hielt es für erforderlich, Vorstellungen darüber zu entwickeln, wie die Verwaltung des Landkreises in Zukunft aussehen würde. Die Reform wurde durchgeführt, ohne daß die Verwaltungsspitze Planungen darüber angestellt hätte, was aus den Beschäftigten der Altkreise werden sollte. Welches Durcheinander tatsächlich herrschte, wird schon daran deutlich, daß nach der Zusammenlegung der Kreise im Juli 1977 zunächst überhaupt nicht feststellbar war, wieviele Beschäftigte der neue Landkreis eigentlich hat. Den Betreibern der Kreisreform im Elbe-Weser-Dreieck ging es allein darum, einen Kreis zu schaffen, der nach geografischer Lage, Größe und wirtschaftlichen Gegebenheiten mit anderen Kreisen konkurrenzfähig sein würde.

Die Leitungen der beiden Altkreise versuchten, sich darauf herauszureden, daß mögliche Folgen nicht abzusehen seien. Dies konnte sie aber nicht von der Verantwortung für die Folgen entlasten. Gegenüber den Beschäftigten war es geradezu verantwortungslos, auf eine die Folgen berücksichtigende Planung zu verzichten.

Die Personalvertretungen in den Altkreisen haben sich demgegenüber intensiv darum bemüht, möglichen Nachteilen für die Beschäftigten zu begegnen. Sie verlangten, daß vor Durchführung der Kreisreform ein Sozialplan abgeschlossen würde, in dem ein Ausgleich für zu erwartende Nachteile einzelner Beschäftigter festzulegen sei.

6. Ein Sozialplan wird erstellt

Ein Sozialplan ist eine Regelung, die den Arbeitgeber verpflichtet, Beschäftigten, die durch eine Betriebsstilllegung, eine Betriebsänderung oder eine ähnliche Maßnahme Nachteile erleiden, einen festgelegten Ausgleich zu gewähren (meist in Form von Geldzahlungen).

Sozialpläne sind in der privaten Wirtschaft seit langem üblich. Das für die Betriebe privaten Rechts geltende Betriebsverfassungsgesetz sieht seit der Neufassung von 1972 solche Sozialpläne als Sonderform einer Betriebsvereinbarung ausdrücklich vor (§ 112 BetrVG).

Dabei gibt das Betriebsverfassungsgesetz von 1972 dem Betriebsrat sogar die Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen den Abschluß eines Sozialplans zu erzwingen. Über dessen Ausgestaltung entscheidet im Streitfall die Einigungsstelle.

Auch die meisten Personalvertretungsgesetze enthalten Vorschriften über Sozialpläne (so das Bundespersonalvertretungsgesetz in § 75 Abs. 3 Nr. 13). Das für den Landkreis Cuxhaven anzuwendende Niedersächsische Personalvertretungsgesetz sieht aber eine solche Regelung nicht vor und bestimmt in § 81 Abs. 1, daß "Dienstvereinbarungen" nur zulässig seien, soweit das Gesetz dies vorsehe. Der Regierungspräsident als Kommunalaufsichtsbehörde ging davon

aus, daß ein Sozialplan keine Dienstvereinbarung im Sinne von § 81 Abs. 1 NdsPersVG sei. Gestützt auf diese Rechtsansicht hielt er den angestrebten Sozialplan für den Landkreis Cuxhaven für unzulässig.

Wegen der Haltung des Regierungspräsidenten befanden sich die Personalvertretungen der beiden Altkreise mit ihrer gegenteiligen Rechtsauffassung ihren Dienststellen gegenüber in einer ungünstigen Ausgangslage. Da natürlich auch den Dienststellenleitungen die Auffassung der Kommunalaufsicht bekannt war, hätten sie sich in den Verhandlungen darauf zurückziehen können, daß sie einen solchen Sozialplan überhaupt nicht abschließen dürften. Gleichwohl kam es sehr schnell zu ernsthaften Verhandlungen mit den Dienststellenleitungen in Otterndorf und Bremerhaven.

Den Personalvertretungen ging es dabei vorrangig um folgende Ziele:

- Keine Entlassungen,
- keine Abgruppierungen,
- Erhalt von Anwartschaften,
- Besitzstandswahrung auch hinsichtlich der Stellung und Kompetenzzuweisung,
- Erstattung von Umzugskosten und
- Anrechnung der durch den neuen Standort bedingten Fahrzeiten auf die Arbeitszeit.

In langwierigen Verhandlungen gelang es den Personalräten, die Absicherung dieser Ziele zu erreichen. Da ein wirksamer Sozialplan nach Auffassung der Kommunalaufsichtsbehörde nicht

abgeschlossen werden konnte, wurden entsprechende Regelungen von den Kreistagen in Bremerhaven und Otterndorf in den Gebietsänderungsvertrag aufgenommen. Auf diese Weise wurde ein Weg gefunden, Streitfragen des Personalvertretungsrechts auszuklammern und dem Ergebnis der Verhandlungen zwischen den Dienststellen und den Personalräten der Altkreise eine sichere rechtliche Grundlage außerhalb des Personalvertretungsrechts zu geben. Zwar wurden später einige Regelungen - so z.B. die Anrechnung der verlängerten Wegezeit auf die Arbeitszeit und die Anwendung des Tarifvertrages zum Rationalisierungsschutz - von der Kommunalaufsicht beanstandet, jedoch fanden Dienststelle und Personalrat wiederum Wege, um das Verhandlungsergebnis letztlich dennoch uneingeschränkt in die Praxis umzusetzen.

Üblicherweise ziehen Dienststellenleitungen in der Auseinandersetzung mit Personalvertretungen rechtliche Zweifelsfragen und Hindernisse gern als Begründungen heran, um Forderungen abzuwehren: "Selbst wenn wir wollten, könnten wir Ihnen nicht entgegenkommen." Dieses Beispiel zeigt, wie mit einiger Phantasie legale Auswege gesucht und gefunden werden, wenn ein Kompromiß politisch notwendig und gewollt ist. Hier geschah dieses wohl aus der Einsicht heraus, daß in der ohnehin schwierigen Phase der Umstrukturierung der Kreisverwaltung zusätzliche Unruhe unter den Beschäftigten aufkommen könnte. Dieses wollten die Verwaltungsspitzen und die sie kontrollierenden Kreistage mit dem "Sozialplan" vermeiden.

III. Entwicklung und Rahmenbedingungen der betrieblichen Interessenvertretung

1. Personalräte in den Altkreisen - Interimspersonalrat - erster regulärer Personalrat

Im Zuge der Kreisreform haben sich auch für die betrieb-

lichen Interessenvertretungen erhebliche Veränderungen ergeben. Vor der Reform bestanden in beiden Altkreisen Personalvertretungen mit jeweils neun Mitgliedern. Freigestellte Personalratsmitglieder hatte es weder im Land Hadeln noch in Wesermünde gegeben. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad war damals relativ niedrig gewesen. Eine Vertrauensleutearbeit hatte in keinem der Altkreise stattgefunden.

In der Rückschau empfinden die damaligen Personalräte als positiv, daß die alten Dienststellen eine überschaubare Größe hatten. So konnten sich die Personalratsmitglieder leicht über wichtige Vorgänge in der Dienststelle unmittelbar informieren, und Informationen der Dienststellenleitung überprüfen.

Nach der Zusammenlegung der beiden Altkreise und der Einkreisung der Stadt Cuxhaven - also ab 01.07.1977 - wurde für die neue Verwaltung zunächst ein sogenannter Interimspersonalrat gebildet. Diesem Interimspersonalrat gehörten außer den Vorstandsmitgliedern der Personalvertretungen aus Wesermünde und dem Land Hadeln zunächst auch die der Stadt Cuxhaven an. Diese mußten aber schon nach wenigen Wochen wieder ausscheiden, weil es für ihre Beteiligung keine rechtliche Grundlage gab.

Die Amtszeit des Interimspersonalrats endete am 01.04.1978, als der erste im neuen Kreis gewählte Personalrat sein Amt antrat. Dessen Amtszeit war jedoch auf zwei Jahre begrenzt, damit 1980 im Landkreis Cuxhaven zeitgleich mit allen anderen Dienststellen in Niedersachsen gewählt werden konnte. Dem ersten gewählten Personalrat gehörten 11 Mitglieder an. Mit der Neuwahl im Jahre 1980 erhöhte sich die Zahl der Personalratsmitglieder entsprechend der Zunahme der Anzahl der Beschäftigten (vgl. dazu unten Teil VII) auf 13.

2. Der rechtliche Handlungsrahmen - Allgemeines zum Personalvertretungsrecht

Personalräte sind die "Betriebsräte des öffentlichen Dienstes". Sie haben die allgemeine Aufgabe, die Interessen der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes gegenüber ihrer jeweiligen Dienststelle zu vertreten. Sie werden aufgrund von Gesetzen (Bundesgesetz und Landesgesetze) gebildet. Diese Gesetze regeln Näheres über Wahl, Organisationsform und einzelne Aufgaben der Personalräte.

Vor allem hinsichtlich der Aufgaben weichen die gesetzlichen Regelungen des Bundes und der Länder zum Teil erheblich voneinander ab. Das erschwert die Vergleichbarkeit der Arbeitsbedingungen der Personalräte in der Bundesrepublik und macht deren bundesweite Schulung und Weiterbildung zu einer schwierigen Aufgabe. Das ist auch bei dieser auf eine niedersächsische Dienststelle bezogenen Studie zu bedenken.

Übereinstimmend gehen alle Personalvertretungsgesetze - mit Ausnahme des Bremischen - von dem Rechtsgrundsatz aus, daß Dienststellenleitungen und Personalräte "vertrauensvoll zum Wohle der Dienststelle und der Beschäftigten" zusammenarbeiten und alle anstehenden Probleme in Verhandlungen klären sollen. Dem liegt die Annahme zugrunde, daß denkbare Meinungsverschiedenheiten zwischen Personalrat und Dienststelle durch Verhandlungen beigelegt werden können und daß es ernsthafte Konflikte, die auf diesem Wege nicht lösbar wären, nur in Ausnahmefällen geben kann. Dafür sind besondere Schlichtungsverfahren und - bei unterschiedlichen Rechtsauffassungen - notfalls die Anrufung der Verwaltungsgerichte vorgesehen.

In zum Teil sehr umfangreichen Bestimmungen regeln die Gesetze im einzelnen, in welchen Angelegenheiten die Dienststelle den Personalrat zu informieren und vor ihrer

Entscheidung zu beteiligen hat. Ferner ist geregelt, wie das Beteiligungsverfahren durchzuführen ist.

Die unterschiedlichen Rechte die den Personalräten im Interesse der Beschäftigten gegenüber der Dienststelle eingeräumt sind, lassen sich in etwa in folgende Gruppen unterteilen:

- (1) In allen die Beschäftigten betreffenden Angelegenheiten und zur Erfüllung seiner allgemeinen Aufgaben ist der Personalrat von der Dienststelle zu informieren. Von diesem bloßen Informationsrecht - als Vorstufe der Beteiligung - sind die folgenden Beteiligungsrechte zu unterscheiden.
- (2) Der Personalrat muß Gelegenheit erhalten, zu allen Vorhaben der Dienststelle, die die Beschäftigten wesentlich berühren, und zu allen insoweit strittigen Fragen Stellung zu nehmen. Auf dieser Ebene kann die Personalvertretung auf Entscheidungen der Dienststelle nur dadurch Einfluß nehmen, daß sie die Dienststellenleitung mit Argumenten überzeugt (Recht zur Stellungnahme).
- (3) Bei organisatorischen Maßnahmen, wie z.B. der Aufstellung von Organisations- und Stellenplänen und der Auflösung, Verlegung oder Zusammenlegung von Dienststellen steht dem Personalrat ein weitgehendes Mitwirkungsrecht zu. Dieses Recht bedeutet, daß die Dienststelle mit dem Personalrat über die geplante Maßnahme zu verhandeln hat. Kommt es dabei nicht zu einer Einigung, so sieht das Gesetz vor, daß eine höhere Instanz zur Entscheidung angerufen wird. Im Fall der Landkreise ist dies der Kreisausschuß. Dieser entscheidet dann nach Anhörung beider Seiten.
- (4) Das stärkste Recht - ein sogenanntes Mitbestimmungsrecht

gewährt das Gesetz dem Personalrat bei personellen und sozialen Angelegenheiten. Mitbestimmung bedeutet dabei, daß die Maßnahme von der Dienststelle nur dann durchgeführt werden darf, wenn der Personalrat vorher seine Zustimmung erteilt hat. Verweigert der Personalrat diese, so kann eine Einigungsstelle angerufen werden, die dann - abgesehen von den Fällen der eingeschränkten Mitbestimmung (insbesondere in den personellen Angelegenheiten der Beamten) - abschließend entscheidet.

- (5) In allen Angelegenheiten, die der Mitbestimmung unterliegen, kann der Personalrat auch selbst die Durchführung einer Maßnahme beantragen (Initiativrecht). Kommt die Dienststelle einem solchen Initiativantrag nicht nach, kann der Personalrat ebenfalls die Einigungsstelle anrufen, die auch in diesem Fall abschließend entscheidet.

Diese Beteiligungsmöglichkeiten der Personalvertretung finden sich - so oder ähnlich abgestuft - in fast allen Personalvertretungsgesetzen. Ausnahmen bilden insoweit nur das Personalvertretungsgesetz von Bremen und das von Rheinland-Pfalz. Letzteres kennt eine Mitbestimmung nur dem Wortlaut nach. Dort ist nämlich in Bezug auf sog. Mitbestimmungsrechte vorgesehen, daß die Dienststelle sogar noch entgegen der Entscheidung der Einigungsstelle eine Maßnahme nach ihren Vorstellungen durchführen kann. Ihr steht insoweit das sogenannte "letzte Entscheidungsrecht" zu.

Das Personalvertretungsrecht für das Land Bremen räumt dagegen den Personalvertretungen eine rechtlich stärkere Stellung ein als alle anderen Personalvertretungsgesetze. Das Bremische Gesetz geht von dem Grundsatz aus, daß die Personalvertretung in allen Angelegenheiten mitzubestimmen hat. Diese mit einem echten Mitbestimmungsrecht verbundene

Allzuständigkeit ist nur insoweit eingeschränkt, als bei personellen Angelegenheiten von Beamten und bei organisatorischen Maßnahmen dem Senat (bei Bremerhavener Angelegenheiten dem dortigen Magistrat) ein Letztentscheidungsrecht zusteht.

Die übrigen Personalvertretungsgesetze unterscheiden sich voneinander vor allem hinsichtlich der Mitbestimmungskataloge, also der Aufzählung derjenigen Gegenstände, bei denen der Personalrat mitzubestimmen hat.

Das Niedersächsische PersVG nimmt insoweit eine Mittelstellung ein. Darin fehlen insbesondere Mitbestimmungsrechte in Bezug auf technische Neuerungen, wogegen ein relativ starkes Mitbestimmungsrecht bei personellen Angelegenheiten vorgesehen ist.

So unterschiedlich die einzelnen Personalvertretungsgesetze auch sein mögen, in jedem Fall sind die Personalräte in ihrer täglichen Arbeit an rechtliche Anforderungen gebunden. Sie müssen sich für Forderungen gegenüber der Dienststelle auf Rechte berufen können und in ihrem Handeln die vorgeschriebenen Verfahren beachten. Dennoch gilt, daß ein Personalrat umso mehr durchsetzen kann (und manches auch über den gesetzlichen Rahmen hinaus), je mehr Rückhalt er unter den Beschäftigten findet. Schon aus diesem Grunde ist zur wirksamen Interessenvertretung der Beschäftigten eine enge Zusammenarbeit zwischen der Personalvertretung und der Gewerkschaft erforderlich.

Die Mitglieder des Personalrates beim Landkreis Cuxhaven, die - von einer Ausnahme abgesehen - alle der OTV angehören, beteiligen sich deshalb auch aktiv an der gewerkschaftlichen Vertrauensleutearbeit. In der Zusammenarbeit mit den Vertrauensleuten und mit

der Kreisverwaltung der ÖTV, die durchaus nicht immer reibungslos verläuft, finden die Personalratsmitglieder die notwendige Unterstützung in den Auseinandersetzungen mit der Dienststelle. Wie die weiter unten beschriebenen Konflikte deutlich machen, ist mancher Erfolg des Personalrats beim Landkreis Cuxhaven nur durch die enge Zusammenarbeit mit den gewerkschaftlichen Vertrauensleuten und mit der ÖTV-Kreisverwaltung sowie durch gemeinsame Aktionen möglich geworden.

3. Tatsächliche Handlungsbedingungen des Personalrats beim Landkreis Cuxhaven

3.1 Besonderheiten der Dienststelle

Das Verwaltungspersonal war bis zum Umzug in das neue Kreisverwaltungszentrum im Oktober 1984 in den drei Kreishäusern in Bremerhaven, Otterndorf und Cuxhaven untergebracht. Zu den 48 weiteren Außenstellen des Landkreises gehörten und gehören so unterschiedliche Einrichtungen wie das Kreiskrankenhaus, die Kreisaltenheime, die Jugendfreizeitstätte, die Straßenmeistereien, die Schulzentren usw.

Für alle diese Bereiche einschließlich der Verwaltung ist der Personalrat zuständig. Demgegenüber ist es in anderen Kreisen ähnlicher Größe oftmals üblich, für räumlich getrennte Bereiche und für einzelne größere Ämter und Dienststellen jeweils Einzelpersonalräte zu bilden. Vor allem für die Wahrnehmung übergreifender Belange wird dann zusätzlich ein Gesamtpersonalrat gebildet.

Der Personalrat beim Landkreis Cuxhaven ist - dies wird aus der obigen Aufzählung deutlich - für sehr unterschiedliche Tätigkeitsbereiche zuständig. Mit der Vielfalt seiner gesetzlichen Aufgaben muß er allen Bereichen gerecht werden. Er hat dabei die unterschiedlichen Interessenlagen der Be-

beschäftigten zu berücksichtigen. Zum Teil weichen nämlich von Bereich zu Bereich die tatsächlichen Arbeitsbedingungen stark voneinander ab. Die Beschäftigten der Straßenmeistereien haben es mit anderen Problemen und Schwierigkeiten zu tun, als das Pflegepersonal des Krankenhauses und der Heime und diese wiederum mit anderen als die Beschäftigten der Verwaltung. Teilweise gelten für die Beschäftigten in diesen Bereichen sogar unterschiedliche Tarifverträge und gesetzliche Bestimmungen.

Erschwerend kam und kommt hinzu, daß die einzelnen Einrichtungen des Kreises räumlich über das gesamte Kreisgebiet verstreut liegen. Der Personalrat muß daher erhebliche Entfernungen zurücklegen und entsprechende Fahrtzeiten in Kauf nehmen, wenn er z.B. Sprechstunden "vor Ort" durchführen oder die Beschäftigten am Arbeitsplatz aufsuchen will.

3.2 Schwerpunkte der Auseinandersetzung mit der Dienststellenleitung

Im neuen Großkreis gab es von Anfang an zahlreiche Auseinandersetzungen zwischen Personalrat und Verwaltungsspitze. Gleich nach der Zusammenlegung wurden die Arbeitsplätze von ca. 600 Beschäftigten in einem Zug neu bewertet. Dies stellte den Personalrat wegen der unterschiedlichen Ausgangsbedingungen und Bewertungsmaßstäbe in den Altkreisen vor erhebliche Probleme. Auseinandersetzungen mit der Dienststelle über die Bewertung von einzelnen Arbeitsplätzen und über Ein- und Höhergruppierungen von einzelnen Beschäftigten waren die Folge. Dementsprechend lange dauerten die Verhandlungen über den Stellenplanentwurf und über den Nachtragsstellenplan des Kreises für das Haushaltsjahr 1980.

Auch später ging es immer wieder um Fragen der Arbeitsplatzbewertung und der Ein- und Höhergruppierung von Arbeitern und Angestellten. Konflikte um die Stellenplanentwürfe des

Kreises beanspruchten regelmäßig viel Zeit und Arbeitsaufwand.

3.3 Streit um Freistellungen von Personalratsmitgliedern

Der Personalrat beim Landkreis Cuxhaven stand (und steht auch heute noch) genau wie andere Personalräte dieser Größe vor dem Problem, daß sich die vielen Aufgaben von den Personalratsmitgliedern nicht mehr neben den dienstlichen Aufgaben her erledigen lassen. Die Personalvertretungsgesetze in den meisten anderen Bundesländern und auch das Bundespersonalvertretungsgesetz sehen deshalb vor, daß in größeren Dienststellen ein oder gar mehrere Personalratsmitglieder ganz von ihrer dienstlichen Tätigkeit freizustellen sind. Dies sind dann gewissermaßen "hauptamtliche" Personalräte. In einigen Gesetzen ist auch genau geregelt, bei welcher Dienststellengröße wieviele Personalratsmitglieder freizustellen sind. Das Niedersächsische Personalvertretungsgesetz enthält keine derartige Freistellungsstaffel. Die Zahl der freizustellenden Personalratsmitglieder muß daher zwischen Personalrat und Dienststelle ausgehandelt werden.

Der Personalrat beim Landkreis Cuxhaven war schon 1980 der Auffassung, daß er seine Aufgaben nur mit Hilfe einer Freistellung von mindestens zwei Mitgliedern bewältigen kann. Die Dienststelle stimmte aber der Freistellung nur eines Personalratsmitgliedes zu und traf mit dem Personalrat eine entsprechende Vereinbarung.

Der Personalrat hielt dessen ungeachtet daran fest, daß mindestens eine zweite Freistellung erforderlich sei. Für die nicht freigestellten Personalratsmitglieder sei es nämlich schwierig, sich für die Erledigung von Personalratsaufgaben jeweils von ihren dienstlichen Tätigkeiten zu befreien; entweder bliebe ihre dienstliche Arbeit liegen und müsse von anderen Beschäftigten miterledigt werden oder die

Personalratstätigkeit sei mit den dienstlichen Aufgaben nur bei Inkaufnahme von Überstunden zu vereinbaren. Daraus erklärt sich nach Auffassung des Personalrates auch die besonders hohe Zahl von Überstunden von Personalratsmitgliedern.

Darüber hinaus sah der Personalrat nicht ein, warum in Personalräten gleicher Größe bei Bundesbehörden (also im Geltungsbereich des BPersVG) in jedem Fall drei Mitglieder freizustellen sind, während er sich mit nur einer Freistellung begnügen sollte.

Die Dienststelle lehnte eine weitere Freistellung ab. Deshalb rief der Personalrat die Einigungsstelle an.

Diese ist besetzt mit je drei Vertretern der Dienststellenleitung und des Personalrats sowie einem unabhängigen Vorsitzenden, auf den sich beide Seiten einigen müssen. Kommt eine Einigung über den Vorsitzenden nicht zustande, so bestellt ihn der Präsident des Oberverwaltungsgerichts. In der Praxis können sich Dienststelle und Personalrat auch noch in den Verhandlungen vor der Einigungsstelle einigen. Erst im Falle der Nichteinigung entscheidet die Einigungsstelle durch Beschluß mit der einfachen Mehrheit der Stimmen. Im Zweifel gibt dabei die Stimme des Vorsitzenden den Ausschlag.

In diesem Fall entschied die Einigungsstelle mit der Stimme des Vorsitzenden, daß ein zweites Personalratsmitglied befristet bis zum 31.12.1985 freizustellen sei. Bis zu diesem Zeitpunkt seien wegen der Umstrukturierung der Kreisverwaltung vom Personalrat mehr Aufgaben zu erledigen als üblich.

Diese Entscheidung war für den Personalrat zunächst ein Teilerfolg. Sie stellte ihn aber nach Zeitablauf für die zweite Freistellung wieder vor die alten Probleme. Denn selbst mit zwei freigestellten Mitgliedern hatte der Personalrat Mühe, seine Aufgaben so wahrzunehmen, wie er es

für angemessen und erforderlich hielt. Deshalb verlangte der Personalrat schon im Herbst 1985 von der Dienststelle, daß ein zweites Personalratsmitglied auf Dauer, d.h. unbefristet freigestellt werden solle. Die Dienststelle lehnte dies wiederum ab. Auch wenn darüber bei Absschluß dieser Studie noch verhandelt wurde, war absehbar, daß die Einigungsstelle erneut wird entscheiden müssen.

3.4 Typische Konflikte mit der Dienststellenleitung

Im neuen Großkreis Cuxhaven hat es in allen Sachauseinandersetzungen immer wieder typische Konflikte mit der Dienststellenleitung gegeben. Diese hängen zu einem Teil mit dem Führungsstil des Oberkreisdirektors zusammen. Zum Teil sind sie aber auch eine Folge der durch die Kreisreform veränderten Bedingungen und des bereits beschriebenen Zwangs der Dienststellenleitung, möglichst schnell sichtbare Rationalisierungserfolge vorweisen zu können.

Besondere Schwierigkeiten ergaben sich für den Personalrat häufiger, wenn er von der Dienststellenleitung Informationen forderte (oder erwarten durfte), die er für seine Arbeit brauchte und die ihm von Gesetzes wegen zu geben sind.

So hat die Dienststelle wiederholt

- dringend benötigte Informationen nicht gegeben
oder
- die Herausgabe von Informationen oder den Beginn
von Sachverhandlungen verzögert.

Abgesehen davon ist es auch zu Versuchen gekommen, den Personalrat oder einzelne seiner Mitglieder einzuschüchtern.

Konflikte wegen der Informationspolitik der Dienststelle

gab es vor allem 1979 und 1980. Der Personalrat wurde über eine Reihe von Vorgängen und geplanten Maßnahmen der Dienststelle nicht hinreichend oder erst im nachhinein unterrichtet. Einige Male mahnte der Personalrat die Informationen mündlich oder schriftlich an. Dennoch blieb die Dienststelle untätig. Der Personalrat war dadurch in der Wahrnehmung seiner gesetzlichen Aufgaben behindert und sah keine Möglichkeit mehr für eine weitere Zusammenarbeit. Ende 1980 teilte er der Dienststelle förmlich mit, daß eine Basis für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit nicht mehr gegeben sei. Mit dieser Aufkündigung der gesetzlich vorgeschriebenen vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Dienststelle und Personalrat hat der Personalrat zugleich den Vorwurf rechtswidrigen Verhaltens gegen die Dienststelle erhoben.

Verzögerlich reagierte die Dienststelle unter anderem dann, wenn der Personalrat unter Hinweis auf Zustimmungs- und Mitwirkungsrechte von sich aus Vorschläge zu geplanten Maßnahmen der Dienststelle machte und dazu Forderungen erhob. Die Dienststelle bestritt z.B. die beanspruchten Beteiligungsrechte. Dadurch erreichte sie, daß zunächst die juristische "Vorfrage" zu klären war, bevor in der Sachfrage über die Forderungen und Vorschläge des Personalrats verhandelt werden mußte. So gewann die Dienststelle Zeit und konnte inzwischen vollendete Tatsachen schaffen.

Ähnlich verfuhr die Dienststelle in einem anderen Konflikt. Sie verweigerte Ende 1978 drei Personalratsmitgliedern den beantragten Urlaub für die Teilnahme an einer Schulungsveranstaltung. In dem Anfang 1979 eingeleiteten Beschlußverfahren entschied das Verwaltungsgericht Oldenburg Ende 1979, daß die Dienststelle verpflichtet gewesen wäre, den beantragten Urlaub zu gewähren. Zwischenzeitlich hatte sich die Angelegenheit durch Zeitablauf längst erledigt. Damit war das nachträglich festgestellte Recht des Personalrates für diesen Fall wertlos. Das Verhalten der Dienststellenleitung

in diesem Konflikt läßt zugleich ihre allgemeine Einstellung gegenüber den Rechten des Personalrates erkennen.

Beispielhaft für die Versuche der Dienststelle, den Personalrat oder einzelne seiner Mitglieder einzuschüchtern, waren vor allem zwei Vorfälle. Ende 1981 erhielten drei Personalratsmitglieder, die auch dem Personalratsvorstand angehörten, ein Schreiben der Dienststelle, in dem ihnen vorgeworfen wurde, sie hätten vor der letzten Personalratswahl im Frühjahr 1980, also fast zwei Jahre zuvor, in ihrer Eigenschaft als Personalratsmitglieder die im Schulzentrum Otterndorf beschäftigten Reinigungskräfte aufgesucht und dort unzulässige gewerkschaftliche Werbung für die ÖTV betrieben. Aus dem Schreiben ging ferner hervor, daß die Dienststelle am 12.11.1981 ohne Wissen des Personalrats elf im Reinigungsdienst beschäftigte Frauen zu diesem Vorwurf vernommen hatte. Die Dienststelle verweigerte dem Personalrat jegliche weiteren Informationen über den Inhalt dieser Anhörungen.

Die Anhörungen und die den Personalratsmitgliedern vorgeworfenen angeblichen Rechtsverstöße blieben im Betrieb nicht geheim. Dieses Vorgehen der Dienststelle war geeignet, einen Keil zwischen Beschäftigte und Personalrat zu treiben. Das Vertrauen der Beschäftigten, daß sich der Personalrat an seine gesetzlichen Befugnisse hatte, konnte dadurch erschüttert werden. Dies war möglicherweise auch beabsichtigt. Zugleich setzte die Dienststelle mit ihrem Vorgehen die Personalratsmitglieder unter Druck. Diese mußten annehmen, daß ihre Tätigkeit auf Schritt und Tritt überwacht werde. Sie konnten nicht mehr sicher sein, ob ihnen nicht irgendwann weitere angebliche "Rechtsverstöße" angelastet und irgendwelche Gesprächszeugen dazu präsentiert würden. So mußte der Eindruck entstehen, daß die Dienststelle den Ausschluß der drei bezichtigten Mitglieder aus dem Personalrat betreibe.

Tatsächlich leitete die Dienststelle aufgrund der Vernehmungen im Dezember 1981 ein Verfahren beim Verwaltungsgericht Stade ein und beantragte, zwei Personalratsmitglieder ihres Amtes zu entheben. Die Dienststelle weigerte sich in der Folgezeit kategorisch, mit dem gesamten Personalrat über die erhobenen Vorwürfe zu verhandeln und diesem die angeblich vorhandenen Beweise vorzulegen. Im Januar 1982 zog sie dann den Ausschlußantrag im gerichtlichen Erörterungstermin zurück. Vorausgegangen war der Hinweis des Gerichts, daß auch Arbeitnehmer, die Mitglieder von Personalräten seien, grundsätzlich für Gewerkschaften werben dürften. Das Gericht hatte auch klargestellt, daß die Grenzen, die für solche Werbetätigkeit bestehen, im vorliegenden Fall nicht überschritten worden seien.

Dennoch versuchte die Dienststelle weiterhin, die ihr mißliebigen Personalratsmitglieder unter Druck zu setzen. So wurde dem Personalratsvorsitzenden im Mai 1982 mitgeteilt, eine Zusammenarbeit mit ihm sei nicht mehr möglich; gegen ihn müsse ein erneutes Ausschlußverfahren eingeleitet werden. Bei dieser Drohung seitens der Dienststelle ist es jedoch geblieben; die Dienststelle hat keinen Ausschlußantrag mehr gestellt.

Einzelne Vertreter der Dienststellenleitung schreckten nicht einmal vor Handgreiflichkeiten zurück, um den Personalratsvorsitzenden an der Wahrnehmung seiner gesetzlichen Aufgaben zu hindern. Dies zeigt ein weiterer - etwa zeitgleicher - Vorfall. Im Sommer 1981 hatte sich eine im Kreiskrankenhaus beschäftigte Pflegehilfe beim Personalrat über eine schriftliche Abmahnung beschwert, die ihrer Auffassung nach unberechtigt war. Der Personalrat sah die Beschwerde als berechtigt an; er erörterte sie mit dem Oberkreisdirektor und legte seine Argumente außerdem schriftlich dar.

Nach weiterem Schriftverkehr lud die Dienststelle im Januar 1982 den Personalratsvorsitzenden und die Arbeitnehmerin

zu einer gemeinsamen Besprechung ein. Hier sollte versucht werden, die Beschwerde auszuräumen. In der Besprechung erhob der Vertreter der Dienststelle aber zusätzliche, bisher nicht bekannte Vorwürfe gegen die Arbeitnehmerin. Diese reichten zum Teil bis in das Jahr 1980 zurück. Der Personalratsvorsitzende wies darauf hin, daß Gesprächsgegenstand allein die Beschwerde der Pflegehilfe sei und nicht die zusätzlich erhobenen Vorwürfe. Darauf entzog der Vertreter der Dienststelle ihm das Wort und forderte ihn auf, den Raum zu verlassen. Als auch die Arbeitnehmerin den Besprechungsraum verlassen wollte, drohte ihr der Vertreter der Dienststelle die fristlose Kündigung an; den Personalratsvorsitzenden stieß er gewaltsam aus dem Raum; die Pflegehilfe hinderte er daran, den Besprechungsraum ebenfalls zu verlassen.

Literatur zum Personalvertretungsrecht:

1. Allgemeine Literatur

Altvater, Personalvertretungsrecht, in:
Kittner (Hrsg.), Gewerkschaftsjahrbuch 1984, S. 377 - 395;
1985, S. 448 - 465; 1986, S. 445 - 462

DGB-Bundesvorstand (Hrsg.), Grundsätze zur Weiterentwicklung des Bundespersonalvertretungsrechts, Düsseldorf 1983; vgl. dazu auch "Gesetzesvorschlag des DGB zur Änderung des Bundespersonalvertretungsgesetzes", 1985.

Bobke, Betriebliche Mitbestimmung im öffentlichen Dienst, WSI-Mitteilungen 1983, Seite 739.

Altvater, Personalvertretung in den Kommunen, in:
Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 3, Berlin Heidelberg 1983, S. 282-313.

2. Kommentare zum Bundespersonalvertretungsgesetz

Altvater/Bacher/Sabottig/Schneider/Thiel,
Bundespersonalvertretungsgesetz, Kommentar
für die Praxis, 2. Aufl., Köln 1985.

Lorenzen/Haas/Schmitt, Bundespersonalvertretungsgesetz, Kommentar, Loseblattsammlung, Stand Oktober 1985, Heidelberg.

Grabendorff/Windscheid/Ilbertz, Bundespersonalvertretungsgesetz mit Wahlordnung, Kommentar,
5. Auflage, Stuttgart 1981.

Dietz/Richardi, Bundespersonalvertretungsgesetz mit Wahlordnung, Kommentar (2 Bände) München 1978.

3. Kommentare zu den Landespersonalvertretungsgesetzen

a) für Niedersachsen

Spohn, Personalvertretungsgesetz für das Land Niedersachsen, Kommentar, 4. Auflage, Wiesbaden 1985.

Engelhard/Ballerstedt, Personalvertretungsgesetz für das Land Niedersachsen und Wahlordnung, Kommentar, 3. Auflage, Neuwied und Berlin 1973.

b) für andere Bundesländer

Berlin:

Germelmann, Personalvertretungsgesetz Berlin, Kommentar für die praktische Arbeit, Köln, Loseblattsammlung, Stand April 1984.

Bremen:

Großmann/Mönch/Rohr, Bremisches Personalvertretungsgesetz, Kommentar, herausgegeben von der Angestelltenkammer Bremen, Neuwied und Darmstadt 1979.

Rheinland-Pfalz:

Helmes/Jacobi/von Loewenfeld, Personalvertretungsgesetz für Rheinland-Pfalz mit Wahlordnung, Kommentar, Mainz 1981.

Zu den Landespersonalvertretungsgesetzen existieren noch zahlreiche weitere Kommentare. Eine stets aktuelle Liste der Kommentare zu den Personalvertretungsgesetzen der Länder wird beim Hauptvorstand der Gewerkschaft ÖTV geführt.

4. Über aktuelle Fragen des Personalvertretungsrechts informieren laufend folgende Zeitschriften:

Der Personalrat, Zeitschrift für das Personalrecht im öffentlichen Dienst,

Die Personalvertretung,

Recht im Amt,

Zeitschrift für Beamtenrecht.

5. Weiterführende Literatur zum Sozialplan

Dietz/Richardi (siehe oben) Band 2, § 75,
Rz. 440 ff.

Altwater/Bacher u.a., (siehe oben) § 75,
Rz. 65.

Fitting/Auffarth/Kaiser, Betriebsverfassungsgesetz
mit Wahlordnung, Handkommentar, 14. Auflage,
München 1984, § 112, Rz. 13,
dieselben, Betriebsänderung, Sozialplan und Konkurs,
Nachtrag zur 14. Auflage des Kommentars, München 1985.

Dressel, Demontage des Sozialplans - Einladung zur
Entlassung, in: Wahsner u.a., Heuern und Feuern,
herausgegeben von der Arbeiterkammer Bremen, Hamburg
1985, S. 106 - 123.

6. Literatur zur Freistellung von Personalratsmitgliedern

Dietz/Richardi (siehe oben), Band 1, § 46, Rz. 34 - 60.

Altwater/Bacher u.a. (siehe oben), § 46 Rz. 19.

Baumann-Czichon, Der Etikettenschwindel mit dem Minder-
heitenschutz. Eine erste Einschätzung der geplanten
Änderungen des Betriebsverfassungsgesetzes und des
Bundespersonalvertretungsgesetzes, in: Wahsner u.a.,
Heuern und Feuern, herausgegeben von der Arbeiterkammer
Bremen, Hamburg 1985, S. 188 - 200.

IV. Der Einstieg in das Computernetz - das Kassen- und Haushaltswesen wird an ein regionales Rechenzentrum angeschlossen

1. Die Kassenumstellung: Zielvorstellungen der Dienststelle - Gefahren für die Beschäftigten

Im März 1980 gab der Landkreis Cuxhaven dem Personalrat seine Absicht zu erkennen, das Haushalts- und Kassenwesen ab Januar 1981 auf ein neues System - das sog. F-5 -Verfahren - umzustellen.

Über die Kasse wickelt der Landkreis seinen gesamten Haushalt ab. Hier werden alle abgehenden Zahlungen des Kreises und die eingehenden Gelder verbucht. Erst kurz zuvor war die Arbeit in der Kasse auf EDV mittlerer Datentechnik (Kienzle 600) umgestellt worden. Bei diesem System wurden alle Buchungen - mit Ausnahme der Lohn- und Gehaltsabrechnungen - und damit auch die gesamte Kontoführung noch in der Kreiskasse selbst erledigt. Diese Anlage war allerdings für den Anschluß an weitere Datenverarbeitungssysteme ungeeignet.

Der Landkreis plante jetzt, in einem weiteren Schritt die Kasse an die Kommunale Datenverarbeitungszentrale Elbe-Weser (KDEW) mit Sitz in Bremervörde anzuschließen. Die KDEW ist ein Zusammenschluß von verschiedenen Gemeinden, Kreisen und Verbänden zur gemeinsamen Benutzung einer Großrechenanlage für die verschiedensten Zwecke. Bei der Entscheidung über den Anschluß an die KDEW spielte eine wesentliche Rolle, daß der Landkreis bereits deren Mitglied war und satzungsgemäß hohe Umlagezahlungen - allein im Haushaltsjahr 1980 DM 400.000,-- - entrichten mußte, ohne bislang hierfür Gegenleistungen in Anspruch genommen zu haben.

Bei der Umstellung auf das sog. F-5 - Verfahren war im

einzelnen vorgesehen: Die zur Verbuchung erforderlichen Daten sollten in der Kreiskasse mittels elektronischer Dateneingabegeräte erfaßt und an die KDEW übermittelt werden. Dort würde die eigentliche Buchung und Kontoführung erfolgen. Dies bedeutete, die Arbeitsplätze der Sachbearbeiter in der Kasse würden mit einem Bildschirm und ggfs. einem Drucker ausgestattet. Während der Einführungsphase des Systems war vorgesehen, die Informationen auf Diskette zu speichern und per Kurier an die KDEW zu schicken. In der zweiten Ausbaustufe sollten die Datenerfassungsgeräte über eine Postleitung mit dem Rechenzentrum in Bremervörde direkt verbunden werden (Online). Das Online-Verfahren macht es möglich, die Bearbeitungsvorgänge unmittelbar in den Computer zu überspielen. Damit entfällt der Zeitverlust durch den Diskettentransport zur KDEW.

Gleichzeitig war abzusehen: Die Programmpflege am "eigenen Gerät" und eigenständige Buchungsarbeiten, die die Beschäftigten in der Kasse bisher mit dem Kienzleautomaten durchgeführt hatten, würden nahezu entfallen. Dies betraf sowohl die Sach- als auch die Personenkontenführung. Für die einzelnen Sachbearbeiter würde die Kassenumstellung bedeuten, daß sie den größten Teil der Daten direkt am Bildschirm eingeben müßten und daß sie bei der Arbeit über Anweisungen und Informationen auf dem Bildschirm schrittweise geführt würden. Bei dem geplanten Online-Betrieb sollten zudem Plausibilitätskontrollen bei der Datenerfassung möglich sein. Insgesamt stand zu befürchten, daß der Anteil der Arbeiten an den Dateneingabegeräten ganz erheblich zunehmen würde. Zu erwarten waren außerdem zusätzliche Vergleichs-, Sortier- und Ablagearbeiten für die Beschäftigten in der Kasse.

Die Kreisverwaltung versprach sich von der Kassenumstellung erhebliche Vorteile. Der Vorgang der Datenerfassung sollte beschleunigt und dadurch die Aktualität der Daten erhöht

werden. So sollte es möglich sein, die Namen einzelner Abgabepflichtiger direkt am Bildschirm abzurufen, Buchungen vorzunehmen und Leistungsbescheide ausdrucken zu lassen.

Mit dem Anschluß an die KDEW eröffnete sich die Verwaltung des Landkreises gleichzeitig den Einstieg in eine breit angelegte Nutzung der modernen EDV-Technologie. Denn die KDEW bot auch für andere kommunale Zwecke (z.B. Zulassungsstelle, Lohn- und Gehaltsabrechnung, Sozialbereiche) EDV-Verfahren an. Technisch war es möglich, diese weiteren Anwendungen über das gleiche Leitungsnetz (Stand- und/oder Datex-Netz) abzuwickeln. Es war daher nur eine Frage der Zeit, daß der Landkreis Schritt für Schritt weitere Bereiche der Verwaltung auf EDV umstellen und entsprechend rationalisieren würde. Diese Befürchtungen des Personalrats sind im nachhinein auch durch die tatsächliche Entwicklung bestätigt worden. Während zunächst nur einige wenige Bildschirmgeräte im Bereich der Kasse installiert wurden, stieg die Zahl der Bildschirmgeräte bis 1985 auf knapp 30 an, weil die Dienststelle zwischenzeitlich weitere Verwaltungsbereiche auf EDV umgestellt hat.

Anfang 1980, als der Anschluß an die KDEW beschlossen wurde, waren in der Kasse regelmäßig etwa 10 Angestellte und Beamte tätig. Für diese Beschäftigten stand zu erwarten, daß mit der Kassenumstellung vor allem der Anteil an qualifizierten Aufgaben der Sachbearbeitung weiter abnehmen und monotone Tätigkeiten der reinen Datenerfassung erheblich zunehmen würden. Dies ließ befürchten, daß Stellen neu bewertet und geringer bezahlt werden sollten. Zudem war damit zu rechnen, daß mit der vermehrten Bildschirmarbeit in der Kasse die gesundheitlichen Gefährdungen (Belastungen der Augen, Strahlenbelastung) zunehmen würden. Diese Befürchtungen des Personalrats gründeten sich u.a. auf die von der KDEW herausgegebene Beschreibung des entsprechenden Online-

Programms "Finanzwesen" (1).

Die Bemühungen des Personalrats, nähere Informationen von der Dienststelle zu erhalten, um sodann über die geplanten Änderungen und die Vermeidung von Nachteilen für die Beschäftigten verhandeln zu können, stießen auf immer neue Schwierigkeiten, hatten Konflikte zur Folge und blieben am Ende ohne Erfolg. Hier zunächst die wichtigsten Stationen des Konflikts in zeitlicher Abfolge:

2. Konfliktverlauf

Ende März/Anfang April 1980	Innerhalb der <u>Dienststellenleitung</u> ist die Umstellung seit einiger Zeit beschlossene Sache. Nach entsprechender Aufforderung informiert die Dienststelle zunächst den Personalratsvorsitzenden und später den gesamten Personalrat.
17. April 1980	Der <u>Personalrat</u> schlägt vor, die Umstellung um ein Jahr hinauszuschieben; andernfalls müsse schnellstmöglich ein Geschäftsverteilungsplan für die Kreiskasse erstellt werden. Er verlangt nähere Informationen darüber, wie sich die geplante Maßnahme auf die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten - vor allem im Kassenbereich - auswirken werde. Die <u>Dienststelle</u> läßt den Personalrat mehr als drei Monate ohne Antwort.
30. Juni 1980	Der Oberkreisdirektor teilt mit, die Umstellung werde wie geplant durchgeführt. Er geht auf die vom Personalrat aufgeworfenen Fragen mit keinem Wort ein.
18. Juli 1980	Der <u>Personalrat</u> mahnt bei der Dienststelle die Beantwortung der im April gestellten Fragen an. Er weist zugleich auf sein Mitbestimmungsrecht bei den personellen Folgemaßnahmen hin (vgl. § 75 Abs. 1 Nr. 14 NdsPersVG).

(1) Vgl. Kommunale Datenverarbeitung Elbe-Weser, Ausbau- und Zeitplan für die Jahre 1979 bis 1981, Stand: November 1979, hektografiertes Manuskript, insbesondere S. 52 ff.

Die Dienststelle läßt den Personalrat weiterhin (insgesamt fast 6 Monate lang) ohne Antwort.

30. Okt. 1980

Der Personalrat fordert erneut nähere Informationen über die Auswirkungen der geplanten Maßnahme auf die Arbeitsbedingungen. Er stellt ferner schriftlich mehrere Initiativanträge. Darin beantragt er u.a. die Erstellung eines Geschäftsverteilungsplanes für die Kasse. Die Umstellung solle in der Weise erfolgen, daß Mischarbeitsplätze eingerichtet und die Arbeitsbedingungen an den Bildschirmgeräten gemeinsam von Personalrat und Dienststelle festgelegt werden.

9. Dez. 1980

Die Dienststelle erwidert, die Anträge vom 30.10.1980 könnten z.Z. nicht beantwortet werden. Es sei "im Interesse einer kontinuierlichen Einführung des neuen Verfahrens nicht ... sinnvoll, schon heute abgegrenzte Vorgaben festzulegen". Darunter könne in der ersten Einarbeitung nur die Abwicklung leiden.

Vier Monate geschieht in dieser Angelegenheit nichts.

April 1981

Die Dienststelle vollzieht einen ersten Schritt der Kassenumstellung. Dabei erfolgt zunächst noch kein Online-Anschluß an die KDEW in Bremervörde. Die Dienststelle legt zwar dem Personalrat einen vorläufigen Aufgabenverteilungsplan für die Kreiskasse vor. Sie weist aber zugleich darauf hin, daß dieser Aufgabenverteilungsplan in dieser Form wahrscheinlich nicht vorgenommen werden würde; zunächst solle eine Arbeitsplatz- und Organisationsuntersuchung durchgeführt werden; erst danach würden die Arbeitsplätze neu zu bewerten sein.

20. Mai 1981

Nachdem bereits vollendete Tatsachen geschaffen sind, lehnt es der Kreisausschuß als oberste Dienstbehörde ab, über die Anträge des verhandeln. Die gesetzlichen Satzungen für Initiativanträge seien nicht gegeben. Der Kreisausschuß fordert jedoch den Oberkreisdirektor auf,

über die strittigen Fragen mit dem Personalrat zu verhandeln.

9. Juli 1981

Der Personalrat leitet ein verwaltungsgerichtliches Beschlußverfahren ein und läßt sich hierbei durch die ÖTV vertreten. Das Verwaltungsgericht Stade soll feststellen, daß der Landkreis gegen seine gesetzlichen Informationspflichten verstoßt hat und verpflichtet war, zu den Initiativanträgen des Personalrats Stellung zu nehmen und diese mit dem Personalrat zu erörtern.

Okt./Nov. 1981

Die Dienststelle läßt die seit langem angekündigte Organisationsuntersuchung durchführen. Diese nimmt längere Zeit in Anspruch.

4. Juni 1982

Nach fast einem Jahr Prozeßdauer entscheidet das Verwaltungsgericht Stade daß die Dienststelle die Informationspflicht nur insoweit verletzt habe, als sie auf die Frage des Personalrats nach Mehraufgaben infolge der Kassenumstellung überhaupt nicht eingegangen sei. Im übrigen folgt das Gericht der Argumentation der Dienststelle, daß sie mangels eigener Information den Personalrat nicht habe informieren können. Die Anträge des Personalrats zum Initiativrecht weist das Gericht als unbegründet zurück.

29. Sept. 1982

Der Personalrat legt gegen diese Entscheidung Beschwerde beim Oberverwaltungsgericht in Lüneburg ein.

15. Okt. 1982

Die Dienststelle legt den Bericht über die Organisationsuntersuchungen vor: Die mit der Dateneingabe betrauten Arbeitnehmer sollen danach höchstens 25 % ihrer täglichen Arbeitszeit am Eingabegerät verbringen. Der Besitzstand hinsichtlich der tariflichen Eingruppierung werde gewahrt.

Insgesamt vier Stellen müßten, weil sich die Tätigkeiten verändert hätten, in eine niedrigere Vergütungsgruppe abgestuft werden. Die neue Bewertung soll jedoch erst beim Ausscheiden bzw. bei einer Versetzung der Stelleninhaber erfolgen.

- Anf. Nov. 1982 Wegen der extrem langen Verfahrensdauer und der nach Ansicht der ÖTV geringen Erfolgsaussicht zieht der Personalrat die Beschwerde gegen die Entscheidung des Verwaltungsgerichts zurück.
- Anf. 1984 Im letzten Schritt wird die Kasse über eine Standleitung der Post direkt (Online) an die KDEW angeschlossen. Damit ist die Kassenumstellung vollzogen.

Am Verlauf des Konflikts um die Kassenumstellung läßt sich folgendes deutlich machen:

- (a) Die Rechte der Personalräte bei technischen Rationalisierungsmaßnahmen sind im NdsPersVG ganz ähnlich wie in den meisten anderen Landesgesetzen und im BPersVG unzureichend.
- (b) Soweit überhaupt Rechte bestehen, stößt deren Durchsetzung auf den Widerstand der Dienststellenleitung.
- (c) Der Dienststellenleitung kommt dabei eine lange gerichtliche Verfahrensdauer und eine mitbestimmungsunfreundliche Rechtsauslegung durch die Gerichte zugute.

3. Unzureichende Rechte des Personalrats bei technischen Rationalisierungsmaßnahmen

Personalräte in Niedersachsen haben ähnlich wie z.T. auch in anderen Bundesländern keine rechtliche Handhabe, die Einführung einer technischen Rationalisierungsmaßnahme - wie die Umstellung des Kassen- und Haushaltswesens auf ein fortgeschrittenes EDV-Verfahren - zu verhindern. Ihre Handlungsmöglichkeiten sind stattdessen auf Informationsrechte und auf eine "Abfederung" der Folgen von technischen Rationalisierungsmaßnahmen beschränkt.

3.1 Die Einführung einer technischen Rationalisierung selbst unterliegt nicht einem Mitbestimmungsrecht des Personalrats

Nach dem NdsPersVG kann der Personalrat lediglich mitbestimmen bei:

"Maßnahmen zur Abwendung, zur Milderung oder zum Ausgleich von besonderen Belastungen, die sich für Bedienstete aus der Einführung neuer Arbeitsmethoden oder aus sonstigen Maßnahmen zur Hebung der Arbeitsleistung oder Erleichterung des Arbeitsablaufs ergeben" (§ 75 Abs. 1 Nr. 14 NdsPersVG).

Er hat gemäß § 72 Abs. 3 NdsPersVG zudem die Möglichkeit, Maßnahmen zur Abwendung, zur Milderung oder zum Ausgleich von "besonderen Belastungen" im Wege seines Initiativrechts selbst anzuregen. Im Gegensatz zum BPersVG kennt das NdsPersVG aber kein Mitbestimmungsrecht bei:

"Einrichtung und Anwendung technischer Einrichtungen die dazu bestimmt sind, das Verhalten oder die Leistung der Beschäftigten zu überwachen" (§ 75 Abs. 3 Nr. 17 BPersVG)

Die Rechtslage nach den übrigen Landespersonalvertretungsgesetzen und nach dem Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG):

Im Unterschied zum NdsPersVG enthalten fast alle übrigen Landespersonalvertretungsgesetze und das BetrVG einen wort- oder inhaltsgleichen Beteiligungstatbestand des Personal- bzw. Betriebsrats bei der Einführung und Anwendung technischer Kontrollleinrichtungen. In Berlin (vgl. § 85 Abs. 1 Nr. 13), Hamburg (vgl. § 86 Abs. 1 Nr. 4), Hessen (vgl. § 61 Abs. 1 Nr. 17) und - aufgrund der Allzuständigkeit - in Bremen (vgl. § 52 Abs. 1 Satz 1 u.V.m. § 63 Abs. 2) steht den Personalräten - ebenso wie den Betriebsräten nach dem BetrVG (vgl. § 87 Abs. 1 Nr. 6) - ein volles Mitbestimmungsrecht zu. Ein eingeschränktes Mitbestimmungsrecht sehen die Personalvertretungsgesetze von Nordrhein-Westfalen (vgl. § 72 Abs. 3 Nr. 2), Baden-Württemberg (vgl. § 79 Abs. 3 Nr. 9), Bayern (vgl. Art. 75 a Abs. 1 Nr. 1) und Rheinland-Pfalz (vgl. § 77 a Abs. 1 Nr. 2) vor. In Schleswig-Holstein (vgl. § 73 Nr. 9) und im Saarland (vgl. § 83 Abs. 2 Nr. 2) hat der Personalrat nur das schwächere Mitwirkungsrecht.

In der z.Z. der Kassenumstellung in Cuxhaven geltenden Fassung blieb das NdsPersVG weit hinter den Regelungen der meisten Bundesländer zurück. In seinem Geltungsbereich unterlag damals die Einführung technischer Neuerungen (z.B. elektronischer Anlagen) und neuer Arbeitsmethoden als solche weder der Mitwirkung noch der Mitbestimmung. Das Mitbestimmungsrecht nach § 75 Abs. 1 Nr. 14 NdsPersVG gab dem Personalrat nur die Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen auf die sozialen Folgen der Rationalisierungsmaßnahmen einzuwirken ⁽²⁾. Dies galt dann, wenn mit der Einführung "besondere Belastungen" für die Beschäftigten verbunden waren. War dies der Fall, so konnte der Personalrat Initiativanträge zur Abwendung, Milderung oder zum Ausgleich dieser "besonderen Belastungen" stellen.

Die Dienststelle sah "besondere Belastungen" nicht als gegeben an. Das ist nicht weiter verwunderlich. Denn was "besondere Belastungen" sind, ist eine Wertungsfrage, die im allgemeinen je nach Interessenlage anders beantwortet wird und für die sich auch nie genau vorhersagen läßt, wie das im Streitfall angerufene Verwaltungsgericht sie entscheiden wird.

2) Vgl. Engelhard/Ballerstedt, Personalvertretungsgesetz für das Land Niedersachsen. Kommentar, 3. Aufl., 1973, § 75 RdNr. 81.

Neue Rechtslage in Niedersachsen seit 01.07.1985:

Auch die 1985 in Kraft getretene Änderung des NdsPersVG hat die Beteiligungsrechte des Personalrats bei der Einführung einer technischen Rationalisierung nicht wesentlich erweitert. Neu eingeführt wurde bei dieser Gelegenheit folgende Bestimmung:

"Werden zur Vorbereitung oder zum Vollzug personalrechtlicher Maßnahmen automatisierte Verfahren eingesetzt, so bestimmt die zuständige Personalvertretung bei der Festlegung der zu speichernden personenbezogenen Daten und der für sie geplanten Nutzungen mit" (§ 80 a).

Hierbei handelt es sich lediglich um ein eingeschränktes Mitbestimmungsrecht. Denn in Streitfällen zwischen Personalrat und Dienststelle hat diese die Möglichkeit, die Entscheidung der Einigungsstelle durch eine Entscheidung des Landesministerium bzw. der obersten Dienstbehörde im kommunalen Bereich aufzuheben (vgl. § 73 Abs. 6 NdsPersVG).

Der neugeschaffene Mitbestimmungstatbestand erfaßt ferner nur die Speicherung und Nutzung personenbezogener Daten der Beschäftigten: er zielt darauf ab, den Datenschutz zu verbessern. Nach unbestrittener Rechtsauslegung ist der Personalrat mindestens dann zu beteiligen, wenn die Dienststelle personalrechtliche Maßnahmen tatsächlich vorbereitet oder vollzieht und hierbei automatisierte Verfahren einsetzt. Nach gewerkschaftlicher Rechtsauffassung muß das Mitbestimmungsrecht nach § 80 a NdsPersVG aber weiter ausgelegt werden. Danach greift die Mitbestimmung schon dann ein, wenn die Speicherung und Nutzung von Daten auch nur geeignet ist, personalrechtliche Entscheidungen vorzubereiten oder zu vollziehen. Unberührt von diesem Mitbestimmungsrecht bleibt hingegen die Einführung solcher technischer Neuerungen, die - unabhängig von der Verarbeitung personenbezogener Daten - auf die Intensivierung der Arbeitsleistung abzielen und die eine grundlegende Neubestimmung der Arbeitsinhalte zur Folge haben können.

3.2 Bedeutung und Reichweite des Informationsrechts

Im allgemeinen kann der Personalrat seine Beteiligungsrechte nur dann wirksam wahrnehmen, wenn er über die vorgesehenen Rationalisierungsmaßnahmen der Dienststelle genau informiert ist. Dies gilt in besonderem Maße für die Stellung von Initiativanträgen nach § 75 Abs. 1 Nr. 14 NdsPersVG und zwar vor allem dann, wenn die Dienststellenleitung - wie in Cuxhaven - das Vorhandensein "besonderer Belastungen" schlichtweg bestreitet.

Will der Personalrat sein Mitbestimmungsrecht wirksam wahrnehmen, so muß er daher selbst Gründe angeben können, warum er "besondere Belastungen" für wahrscheinlich hält. Hierfür ist die erste Voraussetzung, daß er gut informiert ist. Damit der Personalrat die für seine Entscheidung notwendigen Informationen erhält, ist zunächst die Dienststelle verpflichtet, ihn rechtzeitig und eingehend zu unterrichten und ihm alle erforderlichen Unterlagen vorzulegen (§ 67 Abs. 2 NdsPersVG). Der Grundgedanke des Gesetzgebers ist, daß der Personalrat für die Wahrnehmung seiner Rechte grundsätzlich die gleichen Informationen und den gleichen Zugang zu Unterlagen haben muß wie die Dienststelle selbst ⁽³⁾. Nach der Gesetzeslage wäre die Dienststellenleitung daher verpflichtet, den Personalrat unaufgefordert von sich aus zu informieren. Daß sich Dienststellenleitungen in der Praxis über diese Verpflichtung hinwegsetzen, zeigt der beschriebene Konflikt. Der Personalrat hat deswegen einen Rechtsanspruch auf Unterrichtung und auf Vorlage der erforderlichen Unterlagen. Diesen Anspruch muß er notfalls im Beschlußverfahren vor dem Verwaltungsgericht durchsetzen. Eine Ausnahme gilt lediglich für die Einsichtnahme in Personalakten der Beschäftigten, die nur zulässig ist, wenn der Beschäftigte vorher zugestimmt hat (vgl. § 67 Abs. 2 Satz 4 NdsPersVG).

(3) Vgl. ebenda, § 67 RdNr. 11.

Abgesehen davon gibt das Gesetz dem Personalrat weitere Möglichkeiten, sich Informationen zu verschaffen. Zu diesem Zweck kann er z.B. auch die Personalversammlung und die Sprechstunde nutzen. Ferner ist er berechtigt, Sachverständige zu hören (vgl. § 67 Abs. 2 Satz 3 NdsPersVG). Dabei empfiehlt es sich, vorher eine Vereinbarung mit der Dienststelle zu treffen, daß sie die entstehenden Kosten übernimmt. Anderfalls gehen die Personalratsmitglieder das Risiko ein, daß sie im Ergebnis selbst für die Kosten der Inanspruchnahme des Sachverständigen aufkommen müssen. Denn die Dienststelle trägt nach § 52 Abs. 1 NdsPersVG nur die "notwendigen Kosten", die durch die Tätigkeit des Personalrats oder eines seiner Mitglieder entstehen. Falls sie sich weigern sollte, die Kosten für die Hinzuziehung des Sachverständigen zu übernehmen, bleibt dem Personalrat wiederum nichts anderes übrig, als ein verwaltungsgerichtliches Beschlußverfahren anzustrengen, in dem das Gericht über die Kostentragung entscheidet. Erst wenn die Kostenfrage geklärt ist, sollte der Personalrat die Dienste des Sachverständigen in Anspruch nehmen. Oftmals dürfte sich allerdings in der Zwischenzeit die Angelegenheit durch Zeitablauf längst erledigt haben. Das Recht, einen Sachverständigen in Anspruch zu nehmen, wird also bei Streitigkeiten - und vornehmlich in streitigen Fällen wird der Personalrat die Hilfe eines Sachverständigen in Anspruch nehmen wollen - durch das dann zu durchlaufende zeitaufwendige Verfahren in seiner praktischen Wirksamkeit empfindlich geschmälert.

3.3 Das Recht des Personalrats auf Zugang zu den Arbeitsplätzen ist anerkannt - aber die Rechtsprechung schränkt dieses Recht stark ein

Ob die Personalvertretung über die Hinzuziehung eines Sachverständigen hinaus eigene Ermittlungen anstellen, z.B. Räumlichkeiten und Arbeitsplätze der Dienststelle aufsuchen und mit Beschäftigten am Arbeitsplatz sprechen darf, ist

im Gesetz nicht geregelt. Rechtsprechung und Rechtswissenschaft haben ein solches "Zugangsrecht" der Personalräte grundsätzlich anerkannt, aber dessen Ausübung stark eingeschränkt. Z.T. wird für erforderlich (aber auch für ausreichend) gehalten, daß der Personalrat der Dienststelle vorher von seiner Absicht Kenntnis gibt. Nach Auffassung konservativer Rechtslehrer und einiger Obergerverwaltungsgerichte soll das Recht des Personalrats, Arbeitsplätze zu besichtigen und Beschäftigte am Arbeitsplatz aufzusuchen, aber nur dann bestehen, wenn der Leiter der Dienststelle vorher zugestimmt hat ⁽⁴⁾. Damit wird das in allgemeiner Form anerkannte Recht im Grunde genommen entwertet. Wenn nämlich die Dienststelle die Zustimmung verweigert, muß der Personalrat auch hierzu erst wieder das Verwaltungsgericht anrufen. Bis er dann eine Entscheidung zu seinen Gunsten erwirkt hat, kann die Dienststellenleitung diejenigen Arbeitsbedingungen und Arbeitsvollzüge, die der Personalrat durch eine Arbeitsplatzbesichtigung und durch ein Gespräch mit Beschäftigten am

(4) Vgl. Lorenzen/Haas/Schmitt, Bundespersonalvertretungsgesetz. Kommentar, 4. Auflage, Stand: Oktober 1985, § 43 RdNr. 15; Dietz/Richardi, Bundespersonalvertretungsgesetz. Kommentar unter Berücksichtigung der Landespersonalvertretungsgesetze, 2 Bände, 2. Auflage, 1978, § 43 RdNr. 15; Spohn, Personalvertretungsgesetz für das Land Niedersachsen. Kommentar, 3. Auflage, Erl. 2 zu § 1; Grabendorff/Windscheid/Ilbertz, Bundespersonalvertretungsgesetz mit Wahlordnung, Kommentar, 5. Auflage, 1981, § 68 RdNr. 12; OVG Saarlouis, PersV 1977, S. 146; VGH Baden-Württemberg, AR-Blattei D, Personalvertretung VII, Entsch. 1; VGH Hessen v. 24.10.1984 - HPV TL 29/83; anderer Ansicht: Grossmann/Mönch/Rohr, Bremisches Personalvertretungsgesetz. Kommentar, § 40 RdNr. 4; Altvater/Sabottig/Schneider/Thiel, Bundespersonalvertretungsgesetz, Kommentar für die Praxis, 2. Auflage, 1985, § 81 RdNr. 5.

Arbeitsplatz klären wollte, längst wieder verändert haben (5)

Die einschränkende Auffassung einzelner Oberverwaltungsgerichte zum Zugangsrecht läßt sich - bedenkt man deren mögliche Folgen - schwerlich mit der Aussage des BVerwG in einer erst kürzlich ergangenen Entscheidung zu einer anderen Frage vereinbaren. Darin hatte das Gericht den Personalräten einen Anspruch auf Einsichtnahme in die Bruttolohn- und Gehaltslisten zugestanden und dabei ausdrücklich festgestellt: Die Einsichtnahme dürfe, "da sie die Personalvertretung in den Stand setzen soll, ein Überwachungsrecht wahrzunehmen, nicht davon abhängig gemacht werden, daß zuvor die Besorgnis einer Rechtsverletzung dargelegt" werde. "Die Ausübung derartiger Überwachungsrechte erfordert einen breiten, jedenfalls über Konfliktfälle hinausgehenden Kenntnisstand, zumal sie auf die Vermeidung von Konflikten und damit auf die Erhaltung des Friedens in der Dienststelle abzielt" (6).

Überträgt man diese Erwägungen des BVerwGs auf das entsprechende Problem des Zugangs der Personalräte zu den Arbeitsplätzen und der Gespräche mit Beschäftigten am Arbeitsplatz, so wird deutlich, daß es unhaltbar ist, hierfür die vorherige Zustimmung der Dienststelle zu fordern.

Dies läuft ferner im Ergebnis darauf hinaus, daß den Personalräten verweigert wird, was für die Betriebsräte selbstverständlich ist. Denn nach herrschender Meinung in Rechtsprechung und Rechtswissenschaft dürfen Betriebsräte Arbeitsplätze inspizieren und Beschäftigte für ein Gespräch

(5) Vgl. zur Kritik Wahsner, Zum Recht des Personalrats auf Arbeitsplatzbesuche und Gespräche am Arbeitsplatz, in: Der Personalrat 1986, S. 126 - 129.

(6) BVerwG v. 27.02.1985 - 6 P 9/84, in: DVBl. 1985, S. 748 = PersR 1985, S. 124 mit Anmerkung von Altvater.

am Arbeitsplatz aufsuchen, ohne dies vorher vom Arbeitgeber genehmigen lassen zu müssen⁽⁷⁾.

3.4 Zwischenergebnis

Schon die Rechte selbst, die der Personalrat in Bezug auf die Kassenumstellung geltend machen konnte, waren (und sind noch heute) denkbar schwach. Auch bessere Informationsrechte und -möglichkeiten würden im übrigen nichts daran ändern, daß der Personalrat mit Hilfe der so gewonnenen Kenntnisse nur wenig im Interesse der betroffenen Beschäftigten bewirken kann, solange ihm ein echtes Mitbestimmungsrecht in Bezug auf technische Neuerungen nicht zur Seite steht. Hinzu kommt, daß die bestehenden Rechte in der Praxis nicht oder nicht voll greifen. Denn bei der Inanspruchnahme und gerichtlichen Durchsetzung seiner Rechte stößt der Personalrat - dies lehrt der beschriebene Konflikt - auf weitere Grenzen und Schwierigkeiten.

4. Personalratsrecht in der Praxis - ein Muster ohne Wert

Die Dienststelle ging im Verlauf der Auseinandersetzung mehr und mehr dazu über, dem Personalrat die benötigten Informationen vorzuenthalten. Damit wurde es ihm unmöglich, sein Mitbestimmungsrecht auszuüben. Das Verwaltungsgericht segnete im Ergebnis diese Praxis ab.

(7) Vgl. mit weiteren Nachweisen Schlochauer, Zugangsrecht von Betriebsratsmitgliedern zu den Arbeitsplätzen einzelner Arbeitnehmern, in: Arbeitsleben und Rechtsplege, Festschrift für Gerhard Müller 1981, S. 463 ff., 476 sowie Wahsner (Fn. 5).

4.1 Der Personalrat versuchte vergeblich, von der Dienststelle nähere Informationen über die Folgen der Kassenumstellung zu erhalten

Für sein Informationsverlangen berief sich der Personalrat auf die gesetzlichen Vorschriften. Die Dienststelle blockte jedoch ab. Sie behauptete, daß sie selbst noch keine näheren Kenntnisse über die mit der Kassenumstellung verbundenen Veränderungen habe und daher auch keine Unterlagen dazu vorlegen könne. Ein anderes Mal antwortete sie, es sei nicht sinnvoll, schon jetzt abgegrenzte Vorgaben festzulegen; entsprechende Pläne, über die sie informieren könne, existierten noch nicht. Dies waren offenkundig Ausflüchte. Sollte sich die Dienststelle tatsächlich nicht sachkundig gemacht haben, hätte sie damit gröblich gegen ihre Fürsorgepflichten als Arbeitgeber, gegen ihre Verpflichtungen aus dem NdsPersVG und gegen allgemeine Haushaltsgrundsätze der Gemeinden und Landkreise nach der Niedersächsischen Gemeindeordnung verstoßen. Denn rechtlich durfte sie sich nicht darauf berufen, uninformiert zu sein. Sie ist nämlich verpflichtet, sich selbst sachkundig zu machen und ihre Erkenntnisse an den Personalrat weiterzuleiten. Durch ihr jeweils monatelanges Schweigen auf Anfragen und Initiativen des Personalrats und durch die Verweigerung der angeforderten Informationen machte es die Dienststelle dem Personalrat ferner nahezu unmöglich, wenigstens sein Recht, die negativen Folgen der Kassenumstellung für die Beschäftigten abzuwehren, rechtzeitig genug und wirksam in Anspruch zu nehmen.

4.2 Die Zusammenarbeit mit den Betroffenen funktionierte aus verschiedenen Gründen nicht

Der Personalrat versuchte daneben, sich die benötigten Informationen durch Einbeziehung der gewerkschaftlichen Vertrauensleute und durch Befragung der in der Kasse

Beschäftigten zu beschaffen. Dies stieß auf tatsächliche und z.T. auf rechtliche Schwierigkeiten. Ein Teil der Rechtsprechung und Rechtswissenschaft verlangt - wie bereits erwähnt (vgl. Kap. IV, 3) - für Arbeitsplatzbegehungen des Personalrats und gezielte Befragungen einzelner Beschäftigter die vorherige Zustimmung des Dienststellenleiters. Damit werden die Möglichkeiten des Personalrats eingeschränkt, für eigene Erhebungen anzustellen. Hätte er im vorliegenden Konflikt dieses Recht wahrnehmen wollen, wäre er aller Voraussicht nach auf den entschiedenen Widerstand der Dienststelle gestoßen. Er hätte daher auch über diese Frage wieder einen Prozeß führen müssen, um das Zugangsrecht bestätigt zu bekommen. Dabei war aber nach der bisherigen Rechtsprechung nicht gewiß, ob das Verwaltungsgericht dem Personalrat Recht gegeben hätte.

Abgesehen davon standen auch tatsächliche Schwierigkeiten einer Zusammenarbeit zwischen den unmittelbar betroffenen Beschäftigten, dem Personalrat und den gewerkschaftlichen Vertrauensleuten im Wege. Die in der Kasse Beschäftigten nahmen von sich aus keinen Kontakt zum Personalrat auf. Sie befürchteten offenbar Nachteile seitens der Dienststelle, falls sie den Personalrat einschalten und mit Informationen versorgen würden. Jedenfalls gelang es dem Personalrat nicht, die Betroffenen in die Auseinandersetzung einzubeziehen. Er mußte den Konflikt stellvertretend für sie und ohne ihre Beteiligung austragen.

Zudem kannten die Beschäftigten zwar ihre gegenwärtigen Arbeitsbedingungen, wußten aber selbst nicht genau, was auf sie zukommen würde. Tatsächlich veränderten sich ihre Arbeitsbedingungen und erhöhten sich die Belastungen in mehreren Schüben; erst am Ende waren die Veränderungen insgesamt voll faßbar. Im Planungsstadium ließen sich die "besonderen Belastungen", die das NdsPersVG zur Voraussetzung der Mitbestimmung macht, nur mit Wahrscheinlichkeit, nicht aber mit

Gewißheit - vorhersagen. Eine bessere Argumentationsgrundlage hätte wahrscheinlich ein Gutachten erbringen können. Ein solches Gutachten hätte auf die Beschreibung der Anwendungsmöglichkeiten des Systems durch den Hersteller oder durch die KDEW und auf Erfahrungen gestützt werden können, die Personal- und Betriebsräte in anderen Bereichen mit dem Anschluß an ähnliche Rechenzentren bereits gemacht hatten. Auf die Schwierigkeiten, ein solches Gutachten zu bekommen, wurde oben bereits hingewiesen.

4.3 Das Verwaltungsgericht sicherte die Informationsverweigerung durch die Dienststelle juristisch ab

Dafür, daß die Dienststelle dem Personalrat notwendige Informationen vorenthalten bzw. verweigert hatte, erteilte das vom Personalrat angerufene Verwaltungsgericht Stade der Dienststelle am Ende sogar noch die juristische Absolution (8). Das Verwaltungsgericht bescheinigte der Dienststelle, daß ihre Informationspolitik zur Kassenumstellung weitgehend im Einklang gestanden habe mit den Bestimmungen des NdsPersVG. Das Gericht folgte der Argumentation des Landkreises, die Dienststelle habe während der Planung und auch in der Einarbeitungszeit die (möglichen) Folgen der Kassenumstellung für die Arbeitsbedingungen selbst nicht übersehen können. Von der Dienststelle habe nur verlangt werden können, den Personalrat zu informieren und ihm Unterlagen vorzulegen, soweit sie selbst unterrichtet gewesen sei bzw. selbst über Unterlagen verfügt habe. Pläne, über die die Dienststelle hätte informieren können, wären jedoch ihren Angaben zufolge nicht vorhanden gewesen.

Nach dieser Rechtsprechung kann sich die Dienststelle bei jeder geplanten Neuerung ihren Informationspflichten einfach dadurch entziehen, daß sie behauptet, eine Planung finde

(8) Vgl. VG Stade v. 04.06.1982 - PL VG 12/81 (unveröffentlicht).

nicht statt. Das Verwaltungsgericht Stade ließ völlig unberücksichtigt, daß die Dienststelle nicht zuletzt aus Gründen einer sparsamen Verwendung öffentlicher Gelder verpflichtet gewesen wäre, auch die Folgen der Kassenumstellung für die Beschäftigten in ihre Planung mit einzubeziehen. Zudem ist schlechterdings nicht vorstellbar (und daher als unglaubliche Schutzbehauptung der Dienststelle zu werten), daß sich eine Rationalisierungsmaßnahme wie die Umstellung des Kassen- und Haushaltswesens auf EDV und die damit verbundene Veränderung der Arbeitsbedingungen wirklich ganz ohne jede Planung und ohne jegliche Vorgaben der Dienststelle (also gewissermaßen im Selbstlauf) hätte entwickeln sollen und können. Aufgrund allgemeiner Erfahrungen ist nämlich davon auszugehen, daß jeder mit EDV-Einsatz verbundenen technischen Umstellung eine längere, meist mehrjährige Phase mehr oder weniger intensiver Vorüberlegungen und Vorbereitungen (Planungen) vorausgeht ⁽⁹⁾. Dabei kann es sein, daß sich die Planung schrittweise vollzieht. Dann aber muß eben der Personalrat über jeden einzelnen kleinen Schritt neu informiert werden. Das Gericht hat dies alles nicht berücksichtigt. Es wäre aber gesetzlich verpflichtet gewesen, den Sachverhalt von Amts wegen zu ermitteln (vgl. § 85 Abs. 2 NdsPersVG i.V.m. § 83 ArbGG). Dazu hätte es die Möglichkeit gehabt, durch Anhörung von Sachverständigen die Behauptung der Dienststelle zu überprüfen, daß eine Planung nicht stattgefunden habe.

(9) Komplexere Informationssysteme bedürfen zu ihrer Einführung eines eineinhalb- bis mehrjährigen Zeitraums, vgl. Steinmüller, Entwicklungslinien der Informationstechnologien und Handlungschancen der Betroffenen, in: Entwicklung und Risiken neuer Informationstechniken, Ruhr-Universität-Bochum, Ringvorlesung 1983/84, S. 11,35.

5. Schlußfolgerungen - Gewerkschaftliche Forderungen

Wie der Konfliktverlauf zeigt, bestand eine der Hauptschwierigkeiten des Personalrats darin, daß die Dienststelle sich weigerte, ihm die erforderlichen Informationen zu geben. Es gelang dem Personalrat nicht, sich diese Informationen auf andere Weise zu verschaffen. Auch schlugen seine Versuche fehl, die Dienststelle auf dem Rechtsweg darauf festlegen zu lassen, daß sie den Personalrat zu informieren und die Angelegenheit mit ihm zu beraten habe. Die Dienststelle war zwar auch nach Ansicht des angerufenen Gerichts gesetzlich verpflichtet gewesen, den Personalrat über die bevorstehende technische Rationalisierungsmaßnahme zu unterrichten; sie hatte jedoch alle Möglichkeiten genutzt ihre Verpflichtung zu unterlaufen. Dies war für sie im Ergebnis durchaus lohnend. Denn sie machte es dem Personalrat damit tatsächlich unmöglich, die gestellten Initiativanträge nach § 75 Abs. 1 Nr. 14 NdsPersVG plausibel zu begründen. Diese Anträge hätten sich aber, wären sie überzeugend begründet gewesen, möglicherweise auch durchsetzen lassen. Dies hätte die Kassenumstellung selbst - so wie die Dienststelle sie plante - gefährden können; in jedem Fall wäre mit zusätzlichen Kosten zu rechnen gewesen. Diese blieben der Dienststelle wegen der Erfolglosigkeit der Initiativanträge erspart.

Sollen die Personalräte wirklich in die Lage versetzt werden, mit der Dienststelle in allen die Beschäftigten betreffenden Angelegenheiten gleichberechtigt mitzuwirken und dabei auch von sich aus die Initiative zu ergreifen, so müssen zu allererst die Beteiligungsrechte verstärkt werden. Vor allem ist den Personalräten ein Mitbestimmungsrecht bei technischen Rationalisierungen einzuräumen. Die schwerwiegenden Folgen, die der Einsatz neuer Technologien auch in der öffentlichen Verwaltung für die dort Beschäftigten hat, erfordern ein Mitbestimmungsrecht des Personalrats bereits bei der Einführung technischer Rationalisierungen. Denn die Technik

wird vor allem zu Einsparungs- und Rationalisierungswecken eingesetzt. Technische Neuerungen verändern dabei die Arbeit selbst; sie sind durchweg begleitet von Veränderungen der betrieblichen Organisation; sie machen menschliche Tätigkeiten und Fertigkeiten z.T. überflüssig. Als Arbeitsmittel kann der Einsatz neuer Technologien den Leistungsdruck erhöhen; die Monotonie der Arbeit und der Streß können zunehmen. Angesichts solcher möglichen Gefahren für die Beschäftigten ist ein Mitspracherecht des Personalrats allein beim Ausgleich sog. besonderer Belastungen des Technologieeinsatzes nicht ausreichend. Zu berücksichtigen ist dabei auch, daß die Dienststellen in der Praxis Möglichkeiten haben, die bloße Beteiligung beim Nachteilsausgleich leerlaufen zu lassen - wie der beschriebene Konflikt zeigt.

Soweit echte Mitbestimmungsrechte des Personalrats bestehen, ist die Dienststelle für die Wirksamkeit einer Maßnahme auf die Zustimmung des Personalrats angewiesen. Sie wird daher in vielen Fällen von sich aus daran interessiert sein, den Personalrat ordnungsgemäß zu informieren.

Folgen bei einem Verstoß der Dienststelle gegen Mitbestimmungsrechte:

Für den Fall, daß ein erzwingbares Mitbestimmungsrecht des Personalrats besteht und die Dienststelle ohne Zustimmung des Personalrats handelt, gilt, daß eine solche Maßnahme nicht wirksam ist ⁽¹⁰⁾. Von diesem Grundsatz sind zwei Ausnahmen zu beachten. Nach Auffassung des BAG ist ein ohne Zustimmung des Personal- oder Betriebsrates mit einem Bewerber abgeschlossener Arbeitsvertrag voll wirksam. Andernfalls hätte allein der Arbeitnehmer die Nachteile dafür zu tragen, daß die Dienststelle die Bestimmungen des Personalvertretungsrechts mißachtet hat. Die Dienststelle darf den Bewerber allerdings nicht beschäftigen, solange die Zustimmung des Personalrats nicht vorliegt ⁽¹¹⁾. Die zweite Ausnahme betrifft den Fall, daß es sich bei den Maßnahmen der Dienststelle um Verwaltungsakte - insbesondere also im Bereich der Personalangelegenheiten der Beamten - oder um andere Formen hoheitlichen Handelns (Verwaltungsanordnungen, Richtlinien, Erlasse) handelt. Hier hat das Fehlen der Zustimmung des Personalrats nur zur Folge, daß der entsprechende Verwaltungsakt von demjenigen, gegen den er sich richtet, angefochten werden kann. Bis zur Anfechtung bleibt die Maßnahme jedoch wirksam ⁽¹²⁾.

Bei Bestehen eines Mitbestimmungsrechts könnten sich die betroffenen Beschäftigten folglich gegenüber der Dienststelle auf die Unwirksamkeit von Maßnahmen berufen, die ohne die erforderliche Zustimmung des Personalrats durchgeführt worden sind. Damit wäre eine technische Rationalisierung u.U. nicht durchführbar. Allein schon aus diesem Grunde dürfte die Dienststelle daher im Falle eines echten Mitbestimmungsrechts ein Interesse daran haben, den Personalrat tatsächlich zu

(10) Vgl. Lorenzen/Haas/Schmitt (Fn. 4), § 69 RdNr. 56; Grabendorff/Windscheid/Ilbertz (Fn. 4), § 69 RdNr. 36 jeweils mit weiteren Nachweisen.

(11) Vgl. BAG, PersV 1982, S. 368.

(12) Vgl. Lorenzen/Haas/Schmitt (Fn. 4), § 69 RdNr. 57; Dietz/Richardi (Fn. 4), § 69 RdNr. 99.

beteiligen. Es reicht jedoch nicht aus, daß sich nur die Beschäftigten auf die Unwirksamkeit einseitiger Regelungen berufen können. Darüber hinaus muß der Personalrat selbst das Recht haben, sich gegen Verletzungen des Mitbestimmungsrechts durch Geltendmachung eines Unterlassungs- und Beseitigungsanspruchs zur Wehr zu setzen (vgl. hierzu Kap. VI, 4.2 und 5.2).

Unabhängig hiervor müssen insbesondere im Hinblick auf die Mitwirkungsbefugnisse die Informationsrechte des Personalrats und deren Durchsetzbarkeit verbessert werden. Das gilt insbesondere für das Recht des Personalrates auf Zugang zu den Arbeitsplätzen und auf Gespräche mit den Beschäftigten am Arbeitsplatz. Dieses Recht muß uneingeschränkt gewährleistet sein. Wenn nicht das BVerwG bisherige Entscheidungen von Obergerverwaltungsgerichten, wonach ein solches Zugangsrecht von der Zustimmung der Dienststelle abhängig sein soll, baldmöglichst korrigiert, müßte der Gesetzgeber durch eine klare gesetzliche Regelung des Problems Abhilfe schaffen. Die Gewerkschaften fordern zu Recht, daß den Personalräten uneingeschränkt erlaubt wird, die Beschäftigten am Arbeitsplatz aufzusuchen, um sich durch eigene Beobachtungen und durch Gespräche mit den Beschäftigten vor Ort informieren zu können, wie es die Dienststellenleitung ebenfalls jederzeit kann. Andernfalls besteht nämlich die Gefahr, daß die bisher nur schwachen Beteiligungsrechte der Personalräte wirkungslos bleiben.

Auch ansonsten wären im Zusammenhang mit der Erweiterung der Beteiligungsrechte die Informationspflichten der Dienststelle näher zu bestimmen und auszuweiten. So müßte u.a. festgelegt werden, daß die Dienststelle verpflichtet ist, den Personalrat bereits in der ersten Phase der Planung technischer Neuerungen oder arbeitsorganisatorischer Veränderungen zu beteiligen, d.h. noch bevor sie einen Planentwurf erarbeitet hat. Die Dienststelle sollte zudem ausdrücklich verpflichtet werden, den Personalrat über die einzelnen Planungsschritte und über die möglichen Auswirkungen der anstehenden Maßnahme auf die Beschäftigten zu informieren und denkbare Alternativen dazu anzugeben.

Eine der Schwächen des Personalvertretungsrechts besteht auch darin, daß Verstöße der Dienststellen gegen bloße Informationspflichten praktisch keine rechtlichen Konse-

quenzen haben. Das Personalvertretungsrecht kennt keine Straf- und Bußgeldvorschriften für den öffentlichen Arbeitgeber, der Informations- und Verhandlungspflichten verletzt. Hingegen sieht das BetrVG immerhin vor, daß Informationspflichtverletzungen von Arbeitgebern der Privatwirtschaft als Ordnungswidrigkeiten gelten und mit Bußgeldern geahndet werden können(vgl. § 121 BetrVG). Eine entsprechende Regelung sollte in die Personalvertretungsgesetze ebenfalls aufgenommen werden, auch wenn die Behörden, die für die Durchführung des Ordnungswidrigkeitsverfahrens nach dem BetrVG zuständig sind, die Bußgeldbestimmungen bisher recht lax anwenden. Dies ergab jedenfalls eine vor einigen Jahren durchgeführte Untersuchung ⁽¹³⁾.

(13) Vgl. Wahsner/Borgaes, Der folgenlose Rechtsbruch, 1982, S. 90 ff.

Untersuchung zur Praxis der Bußgeldbestimmungen nach
§ 121 BetrVG: (Fn. 13)

Nach den Ergebnissen dieser Untersuchung waren viele der zuständigen Verfolgungsbehörden nur unzureichend auf die Durchführung entsprechender Bußgeldverfahren vorbereitet. So fehlte es in fast allen Behörden an der erforderlichen sachlichen und personellen Grundausstattung. In organisatorischer Hinsicht wurden die Bußgeldverfahren eher nebenher abgewickelt. Andere Aufgaben besaßen hingegen einen sehr viel höheren Stellenwert. Dementsprechend gering war die Zahl der insgesamt eingeleiteten Bußgeldverfahren. Verfahren wurden überhaupt nur dann durchgeführt, wenn Betriebsräte oder Gewerkschaften zuvor Anzeige erstattet hatten. Ihre Aufgabe, von sich aus die Einhaltung des BetrVG zu überwachen, nahmen die Behörden nicht wahr. In über 80 % der Fälle endete das Verfahren entweder mit einer Einstellung oder mit einer Verwarnung. Soweit Bußgeldbescheide ergingen, waren die festgesetzten Geldbußen geradezu lächerlich gering, nämlich in aller Regel nicht höher als DM 1.000,-- für jeden festgestellten Verstoß.

Gewerkschaften und Betriebsräte hatten allerdings bis 1979 (dem Zeitpunkt der Untersuchung) nur zögernd und sehr sporadisch von der Möglichkeit eines Bußgeldverfahrens Gebrauch gemacht. Wenn in größerer Zahl Anzeigen über Ordnungswidrigkeiten bei den zuständigen Behörden eingingen, würden diese gezwungen, sich intensiver mit der Materie zu befassen und auch die Voraussetzungen für die Durchführung des Bußgeldverfahrens zu verbessern. Auf diese Weise könnten Gewerkschaften und Betriebsräte selbst dazu beitragen, die Bußgeldvorschriften effektiver zu gestalten. Sie sollten daher verstärkt von ihrer Möglichkeit Gebrauch machen, den zuständigen Instanzen Verstöße der Arbeitgeber gegen Informationspflichten anzuzeigen.

Ungeachtet der Rechtslage kommt es für die Personalräte darauf an, ein eigenes Informations- und Frühwarnsystem für Rationalisierungen aufzubauen. Auf diese Weise können sie sich zumindest teilweise von der Informationspolitik der Dienststelle unabhängig machen. Das wäre für sie auch dann von Nutzen, wenn sie entsprechend den derzeit geltenden Bestimmungen des NdsPersVG nur auf die nachteiligen Folgen solcher Maßnahmen einwirken dürfen. Schon zu diesem Zweck müßten die Anforderungen und Belastungen der Arbeitsplätze erfaßt und die jeweiligen Befunde ständig fortgeschrieben werden. Zu berücksichtigen wären auch Veränderungen, die sich nur in kleineren Schüben vollziehen und die für sich betrachtet kaum faßbar sind.

Hilfestellung geben den Personalräten dabei gewerkschaftliches Informationsmaterial und Erfahrungen anderer Personalräte in ähnlichen Konflikten. Wichtige Informationen lassen sich in aller Regel auch den Beschreibungen der EDV-Systeme durch die Hersteller selbst entnehmen. Um dieses Material zu entschlüsseln, kann der Personalrat ggfs. einen Sachverständigen hinzuziehen.

Mit dem Aufbau eines eigenen Informations- und Frühwarnsystems dürften allerdings die Arbeitskapazitäten eines Personalrats vielfach überfordert sein. Auch hierbei kann sich die Zusammenarbeit zwischen Personalrat und gewerkschaftlichen Vertrauensleuten bewähren. Auf diese Weise ließen sich Kenntnisse der Beschäftigten über Arbeitsplätze, über Veränderungen der Arbeitsbedingungen und über sich abzeichnende Rationalisierungspläne systematisch sammeln und auswerten. Im allgemeinen wird der Personalrat bereits aufgrund der so gewonnenen Informationen tätig werden, Initiativanträge nach § 75 Abs. 1 Nr. 14 NdsPersVG stellen und Maßnahmen zum Ausgleich "besonderer Belastungen" für die Beschäftigten beantragen können. Schließlich könnten auf diese Weise gezielte Fragen an die Dienststelle vorbereitet werden.

V. Digitale Telefonanlage im neuen Kreishaus -
die technische Zukunft hielt Einzug

Die Kassenumstellung, die Anfang 1984 vollzogen war, blieb nicht die einzige technische Neuerung, die die Verwaltungsspitze im neugebildeten Landkreis Cuxhaven durchsetzte. Später wurden noch weitere kommunale Aufgaben auf EDV-Verfahren umgestellt, die die KDEW anbot. Eine neue Qualität erreichte der technische Einsatz mit dem Umzug in das neue Kreisverwaltungszentrum im Oktober 1984. Bei dieser Gelegenheit hielt zugleich die technische Zukunft Einzug in das neue Kreishaus.

Der Landkreis hatte dort eine moderne digitale Fernsprechanlage installieren lassen, die über eine elektronische Vermittlungstechnik und Speicherprogrammierung verfügt. Die Anlage, die am 01.10.1984 in Betrieb genommen wurde, ermöglichte es, den gesamten ausgehenden Telefonverkehr hinsichtlich Zielnummer, Zeitpunkt und Dauer automatisch zu erfassen. Jeder Beschäftigte erhielt jetzt seinen eigenen Fernsprechapparat, und zwar auch dann, wenn mehrere Beschäftigte in einem Raum untergebracht waren. Sämtliche Apparate waren voll amtsberechtigt. Von ihnen konnte in das gesamte Bundesgebiet telefoniert werden.

1. Mit einem Telefoncomputer sind zahlreiche und
vielfältige Gefahren für die Beschäftigten verbunden

Die modernen digitalen Telefonanlagen sind mehr als nur Telefonanlagen im herkömmlichen Sinne ⁽¹⁾. Sie sind nicht nur nutzbar, um damit Orts- und Ferngespräche sowie

(1) Vgl. hierzu näher Hexel/Oberhofer, Telefon und Mitbestimmung, Der Betriebsrat 1985, S. 289 ff.

Gespräche innerhalb der Dienststelle vom Arbeitsplatz aus zu führen. Die öffentlichen und privaten Arbeitgeber verfolgen mit der Inbetriebnahme computergesteuerter innerbetrieblicher Netze zugleich die Absicht, andere Möglichkeiten der Datenfernübertragung und Datenverarbeitung innerhalb der Dienststelle zu nutzen, wie z.B. das Bürofernschreiben (Teletex) und die Textverarbeitung im unmittelbaren Dialog mit dem Rechner. Ziel ist es, auf diese Weise ein umfassendes Datensammel- und Datenverteilungssystem aufzubauen. Dies kann dazu führen, daß mittel- und langfristig Aufgaben wegfallen und daß sich die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten grundlegend verändern. Denn mit computergesteuerten Telefonanlagen läßt sich die interne und externe Kommunikation und der Datentransport der Dienststelle rationalisieren. Gefährdet sind davon u.a. Arbeitsplätze in den traditionellen Bereichen der Informationsverteilung (z.B. Telefonzentrale, Botendienste).

Außerdem lassen sich die per Telefon abzuwickelnden Tätigkeiten der Sachbearbeiter rationalisieren. Denn digitale Telefonanlagen sind wesentlich leistungsfähiger bei der Vermittlung zu den gewünschten Gesprächspartnern als herkömmliche Fernsprechanlagen. Sie ermöglichen z.B. die automatische Wahlwiederholung, die das Anwählen bereits gewählter und besetzter Nummern erleichtert ⁽²⁾. Durch diese und ähnliche Leistungen bei der Gesprächsvermittlung wird es möglich, in der gleichen Zeit mehr Telefongespräche zu führen. Die Folge ist, daß Leerlaufzeiten entfallen und die Arbeit intensiviert wird.

Digitale Telefonanlagen sind nicht zuletzt auch ein Kontrollinstrument. Die öffentlichen und privaten Arbeitgeber können damit jederzeit feststellen, wer wieviele Telefongespräche führt und welche Kosten er dafür verbraucht. Indirekt

(2) Vgl. ebenda, S. 309 ff.

läßt dies Rückschlüsse zu auf das Arbeitsverhalten des Beschäftigten und seine sonstigen Gewohnheiten. Dies gilt auch für den Personal- und Betriebsrat, wenn die von seinem Telefonanschluß geführten Gespräche ebenfalls erfaßt werden können. Auf die damit zusammenhängenden Probleme und Rechtsfragen soll hier näher eingegangen werden.

2. Der Landkreis registriert die Telefongespräche der Beschäftigten und des Personalrats

Mit der neuen Anlage werden in der Kreisverwaltung folgende Gesprächsdaten erfaßt: Tag und Uhrzeit des Telefonats, die Telefonnummer des Fernsprechapparats, von dem aus telefoniert wird, die Anzahl der Gebühreneinheiten und die Telefonnummer des angerufenen Teilnehmers. Dies gilt nicht nur für dienstliche sondern auch für private Gespräche. Bei Privatgesprächen ist für den Zugang zum Amtsnetz eine besondere Nummer vorweg zu wählen. Die Landkreisverwaltung stellt dann die von jedem Apparat geführten Privatgespräche den einzelnen Beschäftigten in Rechnung. Dabei werden die registrierten Gesprächsdaten mit Ausnahme der außerhalb angewählten Telefonnummer ausgedruckt. Tatsächlich ist technisch ohne weiteres auch der volle Ausdruck der gespeicherten Gesprächsdaten durch das Hauptamt möglich. Dies wurde z.B. dann praktiziert, wenn es Abrechnungsschwierigkeiten gab.

Vor der Inbetriebnahme der neuen Anlage hatte der Landkreis dem Personalrat noch zugesichert, daß der volle Ausdruck der Daten technisch nicht machbar sei. Entgegen dieser ursprünglich gegebenen Zusage kann die Dienststellenleitung jedoch ohne Wissen der Beschäftigten selbst die Zielnummern von Privatgesprächen erfahren.

Für die vom Personalratsbüro aus geführten privaten und dienstlichen Telefonate können die gleichen Daten registriert werden. Auch insoweit ist daher für die Dienststellenleitung

die Möglichkeit gegeben, die angewählten Telefonnummern aufzuzeichnen.

In der Rettungsleitstelle wurde zunächst sogar der gesamte eingehende Notrufverkehr wortwörtlich mitgeschnitten. Dies war dem Personalrat von Anfang an bekannt. Allerdings wußte er zunächst nicht, daß sich diese Abhörmöglichkeit des Landkreises nicht auf den Notrufverkehr beschränkte. Vielmehr wurden die von einem separaten Telefonapparat in die Rettungsleitstelle geführten Gespräche der Beschäftigten ebenfalls mitgeschnitten. Als der Personalrat hiervon erfuhr und den Landkreis auf die Strafbarkeit hinwies, handelte dieser bemerkenswert schnell. Mit einem Kostenaufwand von DM 30.000,-- ließ er die Anlage so umstellen, daß Gespräche mit Ausnahme des Notrufverkehrs nicht mehr mitgeschnitten werden können.

Im Verlauf des Jahres 1985 wurde zusätzlich bekannt, daß es möglich ist, hausinterne Gespräche in der Telefonzentrale mitzuhören. Die Gesprächsteilnehmer werden zwar durch ein akustisches Signal darauf aufmerksam gemacht, daß sich ein dritter in das Gespräch einschaltet. Das allein genügt aber nicht, um zu verhindern, daß zumindest Gesprächsteile mitgehört werden können.

3. Die Telefondatenerfassung verstößt gegen Grundrechte

Bereits während der Planung der neuen Telefonanlage bestand der Personalrat gegenüber der Dienststellenleitung mehrfach darauf, die Anlage nur auf der Grundlage einer Vereinbarung über die Art der Nutzung in Betrieb zu nehmen. Dies lehnte die Dienststelle ab. Daraufhin leitete der Personalrat Anfang 1985 ein verwaltungsgerichtliches Beschlußverfahren ein. Das Gericht sollte der Dienststellenleitung untersagen, die Telefongespräche der Personalratsmitglieder registrieren und ausdrucken zu lassen. Dabenen griff der Personalrat die Praxis der Dienststellenleitung an, die Zielnummern von

dienstlichen Gesprächen der Beschäftigten automatisch zu erfassen. Er machte insoweit ein Mitbestimmungsrecht nach § 75 Abs. 1 Nr. 12 NdsPersVG geltend. Danach sind Regelungen der Ordnung in der Dienststelle und des Verhaltens der Beschäftigten mitbestimmungspflichtig. Eine rechtskräftige gerichtliche Entscheidung in diesem Verfahren war bis März 1987 (Abschluß der Untersuchung) noch nicht ergangen.

Die Erfassung von Telefongesprächen des Personalrats verstößt gegen wesentliche Grundsätze des Personalvertretungsrechts. Eine solche Praxis der Dienststellenleitung verletzt zudem Grundrechte, die auch dem Personalrat zustehen, so u.a. das Grundrecht des Fernmeldegeheimnisses nach Art. 10 Abs. 1 GG und das vom BVerfG anerkannte Recht auf informationelle Selbstbestimmung⁽³⁾. Verletzt wird ferner der personalvertretungsrechtliche Grundsatz der vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Personalrat und Dienststelle (vgl. § 1 a NdsPersVG)⁽⁴⁾.

Durch die Registrierung der gewählten Zielnummer, der genauen Uhrzeit des Gesprächs und der Gebühreneinheiten erhält die Dienststellenleitung einen umfassenden Einblick in die Personalratstätigkeit überhaupt. Sie hat die Möglichkeit, den Informationsfluß des Personalrats zu kontrollieren. Aus der Zielnummer kann der Gesprächspartner ermittelt und daraus unter Umständen auch auf den Inhalt des Gesprächs geschlossen werden. Eine derartige Kontrollmöglichkeit verstößt gegen das in § 68 Abs. 1 NdsPersVG und § 107 BPersVG niedergelegte Verbot jeglicher Behinderung der Personalratsarbeit⁽⁵⁾.

Zudem wird in die Grundrechte der Angerufenen eingegriffen, etwa der Gewerkschaft, die den Personalrat nach Maßgabe

(3) Vgl. BVerfGE 65, S. 1 ff.

(4) Vgl. näher Botterweck, Erfassung und Registrierung der Telefongespräche von Personalräten, Der Personalrat 1984, S. 12 f.

(5) Vgl. auch BayVGh v. 02.02.1983, - 18 CE 82 A 2872.

von § 2 NdsPersVG zu unterstützen haben. Die Erfassung solcher Gesprächsdaten des Personalrats verletzt insbesondere das Recht der Koalitionsfreiheit; denn der Landkreis erhält auf diese Weise die Möglichkeit, näheren Einblick in die Zusammenarbeit zwischen Personalrat und Gewerkschaft zu gewinnen.

Soweit die Anlage auch die Telefonnummern von einzelnen Bürgern des Landkreises speichert, die von Beschäftigten - dienstlich oder privat - aus dem Kreishaus angerufen werden, lassen sich deren persönliche Kontakte und Lebensumstände z.B. als Empfänger von Sozialleistungen systematisch registrieren und zu einem Persönlichkeitsprofil ergänzen. Damit wird in die Persönlichkeitsrechte dieser Bürger eingegriffen.

4. Auch in Niedersachsen benötigen die Personalräte ein Mitbestimmungsrecht bei der Einführung und Anwendung technischer Überwachungseinrichtungen

In der Auseinandersetzung um die Registrierung von Telefongesprächen stieß der Personalrat erneut auf rechtliche Grenzen. Das NdsPersVG kennt kein Mitbestimmungsrecht bei der Einführung und Anwendung technischer Einrichtungen, die dafür bestimmt oder geeignet sind, das Verhalten oder die Leistung der Beschäftigten zu überwachen. Das BPersVG, das BetrVG und die meisten Landespersonalvertretungsgesetze gewähren hingegen insoweit ein volles oder eingeschränktes Mitbestimmungsrecht (vgl. oben Kap. IV, 3). Anerkannt ist nach der Rechtsprechung des BVerwG insbesondere, daß sich das Mitbestimmungsrecht bei der Einführung technischer Kontrolleinrichtungen auch auf die automatische Erfassung von Telefondaten erstreckt ⁽⁶⁾. Solange das NdsPersVG keine

(6) Vgl. BVerwG v. 30.01.1985, - 6 P 41.82 -, Der Personalrat 1985, S. 75 ff. mit Anmerkung von Helmes; ferner zum BetrVG Fitting/Auffarth/Kaiser, Betriebsverfassungsgesetz mit Wahlordnung. Handkommentar, 14. Auflage, 1984, § 87 RdNr. 73; ArbG Darmstadt, MDR 1981, S. 347.

speziellen Mitbestimmungsvorschriften bei der Einführung technischer Überwachungseinrichtungen enthält, bleibt dem Personalrat nur die Möglichkeit, sich ggfs. auf sein allgemeines Mitbestimmungsrecht bei Regelungen der Ordnung in der Dienststelle und des Verhaltens der Beschäftigten zu berufen (vgl. § 75 Abs. 1 Nr. 12 NdsPersVG).

Technische Einrichtungen, die die Dienststelle einsetzt, um außerhalb der menschlichen Sinne das Verhalten oder die Leistung der Beschäftigten zu erfassen und zu registrieren, bringen vielfältige Gefahren für die Beschäftigten mit sich. So kann der Arbeitgeber die von solchen Einrichtungen gesammelten Informationen auswerten und damit zugleich organisatorische Änderungen und personelle Einzelmaßnahmen vorbereiten. Diese schwerwiegenden Folgen des Technikeinsatzes zum Nachteil der Beschäftigten erfordern, daß der niedersächsische Landesgesetzgeber den Personalräten ein Mitbestimmungsrecht bei der Einführung und Anwendung technischer Überwachungsanlagen einräumt. Das NdsPersVG hätte dann insoweit wenigstens den Stand erreicht, den anderen Personalvertretungsgesetze und das BetrVG längst verwirklicht haben.

Literatur zum Einsatz neuer Technologien in Betrieben und Verwaltungen:

Die Mitbestimmung, Heft 1, 1985, Schwerpunkt: Neue Technologien erfordern mehr Mitbestimmung (Beiträge aus der Praxis und Wissenschaft zu Problemen neuer Technologien und Möglichkeiten gewerkschaftlicher und betrieblicher Gegenwehr. Stichworte: "Gläserne Arbeit" und Persönlichkeitsschutz)

Der Gewerkschafter, Monatsschrift für die Funktionäre der IG-Metall

1984, Heft 7: Strategien gegen EDV-Kontrollen im Betrieb/Verdrahtet-verdatet-verkauft (Praxisberichte von Betriebsräten) 1985, Heft 4: Angestelltenberufe im Wandel - vom Stehpult zum Bildschirm -

Dörner/Roos, Rationalisierung und elektronische Datenverarbeitung in der Kommunalverwaltung, herausgegeben vom Hauptvorstand der ÖTV, Stuttgart 1983.

Niebur, EDV in Betrieb und Verwaltung - eine Gefahr für die Arbeitnehmer (Praktikerreihe der Hans-Böckler-Stiftung), Düsseldorf 1983.

Steinmüller, Informationstechnologien, Personalinformationssysteme und Handlungsmöglichkeiten der Betroffenen, Band 1 der Schriftenreihe der Beratungsstelle für Informationstechnik und -folgen, Bremen 1985.

Kubicek/Rolf, Mikropolis,
Hamburg 1985

(Mit Computernetzen zur "Informationsgesellschaft", wirtschaftliche Hintergründe, technische Details, soziale Beherrschbarkeit)

Bleicher/Däubler-Gmelin/Kubicek u.a., Chip, chip, hurra?
- Die Bedrohung durch die dritte technische Revolution,
Hamburg 1985.

VI. Die Einschränkung des Reinigungsdienstes in den kreiseigenen Schulen

1. Arbeitsplatzabbau, Lohnverluste und Erhöhung der Belastungen sind die Folgen der Reinigungseinschränkung

Der Personrat wurde im Dezember 1981 von den Reinigungskräften des Landkreises darüber informiert, daß die Dienststelle eine Einschränkung des Reinigungsdienstes plante. Erst im Januar 1982 gab die Dienststelle dem Personalrat bekannt, daß in allen Schulbereichen künftig nur noch an jedem zweiten Tag gereinigt werden sollte. Tatsächlich wurde aber schon zu diesem Zeitpunkt in einzelnen Schulzentren des Landkreises im "Zwei-Tage-Thytmus" gearbeitet, und zwar in denjenigen Bereichen, in denen Reinigungskräfte ausgeschieden waren.

Kurz zuvor hatte die Dienststelle eine Arbeitsgruppe gebildet, in der auch der Personalrat vertreten war. Diese Arbeitsgruppe sollte - so war dem Personalrat der offizielle Arbeitsauftrag erläutert worden - einheitliche Vertrags- und Entlohnungsgrundlagen für die im Reinigungsdienst Beschäftigten ausarbeiten. Damit hatte es folgende Bewandtnis: Die Verträge der Altkreise Wesermünde und Land Hadeln, in die der Landkreis Cuxhaven als Rechtsnachfolger eingetreten war, enthielten unterschiedliche Regelungen für die Arbeit während der Schulferien. So war im Bereich des früheren Landkreises Wesermünde Vorarbeit für die Zeit der Ferien vorgesehen. Dagegen wurde im Bereich des ehemaligen Landkreises Hadeln während der Ferien eine Grundreinigung durchgeführt.

Entgegen dem offiziellen Auftrag der Arbeitsgruppe wurde bereits Ende Januar deutlich, daß die Dienststelle mit der Arbeitsgruppe vorrangig ein anderes Ziel verfolgte, nämlich

die Einführung einer verringerten Reinigungshäufigkeit in den kreiseigenen Schulen zu planen. In der ersten Sitzung der Arbeitsgruppe brachten die Vertreter der Dienststelle in die Beratungen den Vorschlag ein, das Hauptamt solle die Auswirkungen der Umstellung auf den "Zwei-Tage-Thythmus" anhand von drei Schulen beispielhaft aufzeigen. Zugrundegelegt wurde ein "Bericht" der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) über Einsparungsmöglichkeiten in der Gebäudereinigung ⁽¹⁾. Dieser Bericht sah vor, daß die Schulgebäude grundsätzlich nur noch an jedem zweiten Tag gereinigt werden sollten. Hiervon ausgenommen waren nur die Verkehrsflächen (Flure, Treppen) im Erdgeschoß sowie die Toiletten, Duschen, Garderoben, Umkleideräume, Küchen, Kantinen, Speise- und sonstigen Sozialräume. Für die nicht jeden Tag gereinigten Räume sollte eine tägliche Sichtreinigung durchgeführt werden. Dazu gehörte die Entleerung der Aschenbecher und Papierkörbe sowie die Reinigung der Waschbecken und Fußböden in unmittelbarer Nähe der Tafel. Der Bericht des KGSt bezifferte den mit dieser Einschränkung der Reinigungshäufigkeit verbundenen Einspareffekt bei Schulen auf nahezu 28 %.

Sollte also - wie von der Dienststelle geplant - die Reinigungshäufigkeit in allen Schulen des Landkreises verringert werden, so war bei - im Prinzip - gleichbleibendem Schmutz- und Arbeitsanfall damit zu rechnen, daß die Dienststelle entsprechend weniger Reinigungskräfte beschäftigen würde. Für die verbleibenden Kräfte standen deshalb höhere Belastungen und zunehmende gesundheitliche Gefährdungen zu befürchten. Stärkere Belastungen waren vor allem von der täglichen Sichtkontrolle und infolge des erhöhten Schmutzanfalls in den nur noch alle zwei Tage zu reinigenden Räumen

(1) Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), Einsparungsmöglichkeiten in der Gebäudereinigung (Bericht Nr. 15/1981), Köln, August 1981

zu erwarten.

Auch mit der "Vereinheitlichung der Arbeitsvertrags- und Entlohnungsregelungen" ging es der Dienststelle darum, daß die gleiche Arbeit von weniger Beschäftigten in kürzerer Zeit erledigt wird. D.h. diese Maßnahme zielte ebenfalls auf eine Erhöhung der Arbeitsintensität ab. So sollten die bisher üblichen Grundreinigungstage während der Ferien im Bereich des Altkreises Land Hadeln teilweise entfallen.

Das Hauptamt bezifferte den erwarteten Einspareffekt der verringerten Reinigungshäufigkeit in allen Schulen des Landkreises mit 1,2 Mio. DM pro Jahr. Erklärte Absicht der Dienststelle war es, die Kosteneinsparungen durch Entlassungen von Reinigungskräften oder durch Arbeitszeitverkürzungen mit entsprechendem Lohnausfall kurzfristig wirksam werden zu lassen. Nicht berücksichtigt wurden vom Landkreis allerdings mögliche Folgekosten. So ist denkbar, daß eine geringere Reinigungshäufigkeit auf längere Sicht höhere Renovierungskosten an den Gebäuden und Einrichtungen zur Folge hat. Abgesehen davon steht zu befürchten, daß die weniger gründlich gereinigten Räume von den Benutzern (Schülern) zusätzlich weniger pfleglich behandelt werden, was ebenfalls höhere Kosten für Renovierungen erwarten läßt. Vom Landkreis und auch im Bereich der KGSt wurde zwar bestritten, daß die Verringerung der Reinigungshäufigkeit derartige Auswirkungen haben könne, die seitherigen Erfahrungen der Hausmeister bestätigen jedoch entsprechende Befürchtungen des Personalrats.

Außerdem war damit zu rechnen, daß auf die öffentlichen Haushalte indirekt höhere Folgekosten in Form einer verstärkten Inanspruchnahme von Sozialleistungen zukommen würden. Frauen, die ihren Arbeitsplatz im Reinigungsbereich verlieren oder eine fühlbare Verringerung ihrer wöchentlichen Arbeitszeit in Kauf nehmen müssen, dürften mit ihren Familien in vielen Fällen Anspruch auf Sozialhilfe, Wohngeld

und/oder Ausbildungsförderung erwerben. Weil die Dienststelle auch solche Folgekosten nicht berücksichtigte, ging der Personalrat davon aus, daß der angegebene Einsparungseffekt viel zu hoch angesetzt sei ⁽²⁾.

Im folgenden werden zunächst die wichtigsten Stationen des Konflikts in zeitlicher Abfolge dargestellt.

(2) Der Landkreis Cuxhaven stellt dabei keinen Einzelfall dar. Auch in anderen Kommunen versuchen die Dienststellenleitungen die Reinigungshäufigkeit in den Schulen einzuschränken. Im ÖTV-Magazin Heft 1/1986, S. 22 f. wird über entsprechende Pläne der Stadtverwaltungen von Münster und Mannheim sowie über die Gegenwehr der betroffenen Reinigungskräfte und der ÖTV berichtet.

2. Konfliktverlauf

- Ende Jan. 1982 Der Personalrat weist die Dienststelle darauf hin, daß die einseitige Anordnung der zweitägigen Reinigung eine Vorabentscheidung der gerade erst angelaufenen Verhandlungen über die Neuorganisation des Reinigungsdienstes bedeute . Er beantragt im Wege seines Initiativrechts, die Stellen zweier ausgeschiedener Reinmachehilfen schnellstmöglich wieder zu besetzen.
17. Febr. 1982 Die Dienststelle lehnt den Antrag ab. Sie droht damit, die Reinigungsarbeiten an Fremdfirmen zu vergeben.
- Ende Febr. 1982 Der Personalrat legt seinen Antrag dem Kreisausschuß als übergeordneter Dienststelle vor.
- Ein Verhandlungstermin mit dem Kreisausschuß wird von der Verwaltung mehrfach u.a. mit dem Argument verschoben, zuvor solle im Kreisausschuß der Bericht des Hauptamtes über die Rationalisierung der Gebäudereinigung erörtert werden.
- Juni 1982 Fast vier Monate später legt das Hauptamt seinen Bericht vor.
11. Aug. 1982 Ohne daß vorher eine Erörterung mit dem Personalrat stattgefunden hätte, beschließt der Kreisausschuß, die Reinigung vom nächstmöglichen Zeitpunkt an im "Zwei-Tage-Thythmus" durchzuführen. Die personellen und organisatorischen Konsequenzen dieses Grundsatzbeschlusses sollen in der Arbeitsgruppe Reinigung geklärt und die Ergebnisse dem Kreisausschuß zur weiteren Erörterung und Entscheidung vorgelegt werden.
- Mitte Aug. 1982 Der Personalrat beantragt beim Kreisausschuß, den Beschluß über die Reinigungsumstellung noch einmal zu überdenken. Er beschließt, die Einigungsstelle anzurufen und eine außerordentliche Teilpersonalversammlung der betroffenen Reinmachehilfen durchzuführen.

10. Sept. 1982 Der Landkreis richtet gleichlautende Schreiben an alle Reinigungskräfte. Darin kündigt er Einsparungen im Reinigungsbereich sowie eine Neufassung und Vereinheitlichung des Lohnabrechnungsverfahrens durch Änderung der Arbeitsverträge an; die näheren Einzelheiten würden nach vorheriger Terminabsprache an Ort und Stelle für den jeweiligen Arbeitsbereich und das Arbeitsverhältnis besprochen.
- Mitte Sept. 1982 Der Personalrat nimmt von der Teilpersonalversammlung Abstand und beschließt, das Problem mit dem Reinigungsdienst im Rahmen der Personalversammlung Ende Oktober zu besprechen.
20. Sept. 1982 In der Arbeitsgruppe Reinigung wird
- gegen den ausdrücklichen Widerspruch der Vertreter des Personalrats - festgelegt, daß zum Ausgleich für den verringerten Personalbedarf infolge der neuen Reinigungsorganisation folgende Maßnahmen vorzusehen sind:
- Die sog. natürliche Fluktuation wird genutzt, d.h. freiwerdende Stellen bleiben unbesetzt;
- die Verträge mit Aushilfskräften werden nicht verlängert;
- Möglichkeiten, Reinigungskräfte umzusetzen, werden geprüft;
- die Beschäftigten verzichten freiwillig auf Stundendeputate;
- einzelne Kräfte scheiden auf eigenen Wunsch aus, wobei ggfs. Abfindungen gezahlt werden;
- bisher tätige Fremdreinigungsunternehmen erhalten die Kündigung;
- gegenüber den Beschäftigten werden Entlassungen oder Änderungskündigungen ausgesprochen.
22. Sept. 1982 Zwischen Vertretern der Dienststelle und den Reinmachehilfen aus dem Bereich Otterndorf findet ein erstes Gespräch statt. Die Arbeitnehmerinnen werden nach ihrer Bereitschaft gefragt, das Arbeitsverhältnis aufzulösen oder eine Arbeitszeitverkürzung mit entsprechendem Lohnausfall in Kauf zu nehmen.

25. Sept. 1982 Die Arbeitsgruppe schlägt - wiederum gegen die Auffassung der Personalratsvertreter - vor, zum 01.01.1983 im Bereich Otterndorf den Reinigungsdienst einzuschränken. Zum Ausgleich für den geringeren Personalbedarf soll dem dort tätigen Fremdreinigungsunternehmen gekündigt werden.
29. Sept. 1982 Wie schon die Dienststelle lehnt nun auch der Kreisausschuß den Initiativantrag vom Januar 1982 auf Besetzung freier Stellen im Reinigungsbereich ab.
15. Okt. 1982 Der Personalrat stellt einen weiteren Initiativangrag. Dieser zielt darauf ab, die im Reinigungsbereich festgelegte durchschnittliche Quadratmeterleistung bei einer Verringerung der Reinigungshäufigkeit von 170 auf 20 Quadratmeter herabzusetzen.
- Oktober 1982 Der Personalrat befürchtet, daß es der Dienststelle gelingt, im Bereich Otterndorf vollendete Tatsachen zu schaffen. Daher versuchen Personalrat und ÖTV, die Öffentlichkeit auf die Einschränkung des Reinigungsdienstes und auf mögliche Folgen aufmerksam zu machen. Die Verwaltung soll durch politischen Druck veranlaßt werden, ihre Entscheidung zu ändern.
- Die ÖTV organisiert in Zusammenarbeit mit den Vertrauensleuten in der Dienststelle verschiedene Protestversammlungen der betroffenen Reinigungskräfte. Diese Versammlungen, auf denen die Pläne der Dienststelle abgelehnt werden, finden erhebliches Echo in der Lokalpresse.
20. Okt. 1982 Mit den Forderungen der Reinmachehilfen solidarisiert sich die Vertreterversammlung des GEW-Kreisverbandes Cuxhaven. Kritik an der Einschränkung des Reinigungsdienstes übt auch die Personalversammlung der Lehrkräfte im Bereich des Schulaufsichtsamtes Cuxhaven.
22. Okt. 1982 Anläßlich der Kreistagssitzung organisiert die ÖTV eine Demonstration der Reinigungskräfte vor dem Sitzungssaal.

In der Sitzung des Kreistags wird die Einschränkung des Reinigungsdienstes aber nicht behandelt. Dagegen beschließt der Kreisausschuß die Verringerung der Reinigungshäufigkeit für den Bereich Otterndorf entsprechend den Empfehlungen der Arbeitsgruppe.

Ende Okt. 1982

Eine von der ÖTV angeregte öffentliche Diskussionsveranstaltung von Kreistagsabgeordneten und Reinigungskräften über die beabsichtigten Umstellungen scheitert; die CDU-Abgeordneten weigern sich, an einer solchen Diskussion teilzunehmen.

Mitte Nov. 1982

Der Personalrat beantragt beim VG Stade, festzustellen, daß ein Mitbestimmungsrecht bei der Umstellung der Reinigung auf den "Zwei-Tage-Rhythmus" bestehe. Außerdem soll der Dienststelle im Wege der einstweiligen Verfügung aufgegeben werden, vor einer Entscheidung das Ergebnis des Einigungsstellenverfahrens abzuwarten.

Mitte Dez. 1982

Die Dienststelle leitet das Mitbestimmungsverfahren für insgesamt 17 Änderungskündigungen ein, die sie wegen Herabsetzen der vertraglich vereinbarten Arbeitszeit aussprechen möchte.

20. Dez. 1982

Der Personalrat verweigert den beantragten 17 Änderungskündigungen die Zustimmung.

10. Jan. 1983

In den Schulen in Otterndorf und Hemmoor wird die Reinigung auf den "Zwei-Tage-Rhythmus" umgestellt.

Das VG Stade lehnt den Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Verfügung ab.

28. Febr. 1983

Im Hauptsacheverfahren erringt der Personalrat einen Teilerfolg. Das VG Stade stellt fest, daß die Verringerung der Reinigungshäufigkeit mitbestimmungspflichtig gewesen sei. Ein Mitbestimmungsrecht ergebe sich daraus, daß die Dienststelle mit dieser Einschränkung eine Regelung über die betriebliche Lohnfindung verbunden habe; diese unterliege gemäß § 75 Abs. 1 Nr. 7 NdsPersVG der Mitbestimmung.

- Febr/März 1983 Mehrmals verweigert der Personalrat seine Zustimmung zu weiteren von der Dienststelle geplanten Änderungskündigungen.
- Mitte März 1983 Der Personalrat beantragt wiederum die Besetzung von freigewordenen Stellen.
- Die Dienststelle lehnt auch diesen Antrag ab. Sie weigert sich auch, dem Initiativantrag vom 15.10.1982 auf Herabsetzung der qm-Leistung im Reinigungsbereich (mehr als 5 Monate, nachdem er gestellt worden war) zu entsprechen.
29. April 1983 In der Einigungsstelle wird über die von der Dienststelle beantragten Änderungskündigungen verhandelt. Personalrat und Dienststelle verständigen sich nach längerer Diskussion der verschiedenen Standpunkte darauf, gemeinsam zu einer für beide Seiten und für die betroffenen Beschäftigten tragfähigen Lösung zu gelangen. Der Personalrat erklärt, daß er Entlassungen als Folge der Umstellungsmaßnahmen nicht zustimmen werde. Er verlangt, die Reinigungskräfte hinsichtlich ihrer wöchentlichen Arbeitszeit so zu stellen, daß sie unter die VBL-Versicherungspflicht (zusätzl. Alters- und Hinterbliebenenversorgung des öffentlichen Dienstes) fallen.
2. Mai 1983 Auch in der Beschwerdeinstanz lehnt das OVG Lüneburg den Erlaß einer einstweiligen Verfügung unter Hinweis vor allem auf die Rechtsprechung des BVerwG ab.
- Mai/Juni 1983 Die Dienststelle ordnet in weiteren Bereichen die Umstellung auf den "Zwei-Tage-Rhythmus" an. Dies geschieht überall dort, wo die Umorganisation nicht zu einem Personalüberhang führen kann.
- Nur in wenigen Fällen wird der Personalrat pflichtgemäß von der Dienststelle über die Umstellungen informiert; zu meist erhält er hiervorn erst im nachhinein durch die betroffenen Reinmachehilfen Kenntnis.

27. Okt. 1983

Auf einer Teilpersonalversammlung der Reinigungskräfte berichtet der Personalrat über den Stand der Verhandlungen mit der Dienststelle betreffend die Einschränkung des Reinigungsdienstes und die Vereinheitlichung der Arbeitsverträge.

Dez. 1983

Personalrat und Dienststelle einigen sich auf den Abschluß einer Dienstvereinbarung. Der Personalrat stimmt hierin der Reinigung im "Zwei-Tage-Rhythmus" zu. Soweit sich infolge der Verringerung der Reinigungshäufigkeit und der Vereinheitlichung der Arbeitsverträge ein Personalüberhang ergibt soll dieser nicht durch Entlassungen, sondern durch eine einvernehmliche Aufhebung der Arbeitsverhältnisse mit Abfindung oder ggfs. durch Umsetzungen ausgeglichen werden. Der Landkreis verpflichtet sich, ausscheidenden Reinmachehilfen Abfindungsbeträge gestaffelt nach der jeweiligen Beschäftigungszeit zu zahlen. Die Abfindung beträgt in der höchsten Stufe bei einer Beschäftigungsdauer von mehr als 15 Jahren das zweifache des Jahresbruttoverdienstes. Demgegenüber muß sich der Personalrat verpflichten, Änderungskündigungen, die als Folge der Reinigungsumstellung und der Anpassung der Arbeitsverträge notwendig werden, zuzustimmen. Der Landkreis gewährt den Reinmachehilfen, die in diesem Zusammenhang von einer Lohnsenkung betroffen sind, einen finanziellen Ausgleich. Wahlweise werden entweder der doppelte Abfindungsbetrag oder eine Kombination aus Abfindung und Lohnsicherung angeboten. Vereinbart wird außerdem, daß im Falle eines positiven Ausgangs des Rechtstreits um die VBL-Versicherung auch für die hiervon betroffenen Reinmachehilfen im Altkreis Wesermünde der Besitzstand gewahrt bleibt. Diese Reinigungskräfte sollen dann hinsichtlich ihrer wöchentlichen Arbeitszeit so gestellt werden, daß sie unter die VBL-Versicherungspflicht fallen.

Januar 1984

Das OVG Lüneburg stellt das Beschlußverfahren ein, nachdem Dienststelle

und Personalrat die Sache für erledigt erklärt haben. Beide Seiten hatten gegen die Entscheidung des VG Beschwerde eingelegt.

24. Febr. 1984

Der Personalrat stimmt ca. 150 Änderungskündigungen zu, nachdem es ihm noch gelungen ist, einzelne Verbesserungen durchzusetzen. So werden in einer Schule die jährlichen Grundreinigungstage verdoppelt. Hinsichtlich der drei schwerbehinderten Reinmachehilfen wird vereinbart, zunächst die Zustimmung der Hauptfürsorgestelle und das Ergebnis der verwaltungsgerichtlichen Verfahren abzuwarten.

1. April 1984

Von diesem Tag an arbeitet der Reinigungsdienst in allen Schulen des Landkreises nur noch im "Zwei-Tage-Rhythmus". Außerdem tritt aufgrund der entsprechenden Änderungskündigungen das neue Lohnabrechnungsverfahren in Kraft. Für die betroffenen Reinmachehilfen ergeben sich Lohneinbußen von in der Regel ungefähr 15 % bei einem bisherigen Burttomonatsverdienst von etwa 800,-- bis 980,-- DM. Etwa 20 Beschäftigte nehmen das Angebot an, gegen Zahlung einer Abfindung "freiwillig" auszuschcheiden. Die Abfindungsbeträge belaufen sich in den meisten Fällen auf ca. 16.000,-- bis 18.000,-- DM. Insgesamt entfallen unter Berücksichtigung der Arbeitszeitabsenkung umgerechnet etwa 30 - 60 Arbeitsplätze.

14. März 195

Im Rechtsstreit um die Frage der VBL-Versicherungspflicht für die im Altkreis Wesermünde beschäftigten Reinmachehilfen entscheidet das LAG Niedersachsen in zweiter Instanz, daß keine Versicherungspflicht bestehe. Die Revision zum BAG wird zugelassen. Die Ersatzansprüche der Reinigungskräfte dürften sich im Falle eines Obsiegens wahrscheinlich auf einige Millionen DM belaufen.

Juli 1985

Sieben Reinigungskräfte, die vertreten durch die ÖTV gegen die Änderungskündigungen geklagt hatten, gewinnen den Prozeß in erster Instanz vor dem ArbG Stade. Das Gericht stellt fest, daß die Änderungskündigungen unwirksam

sind und sich somit die Arbeitsbedingungen der Reinigungskräfte nicht geändert haben.

Zur Begründung verweist das Gericht darauf, daß die auch bei Änderungskündigungen erforderliche soziale Auswahl nicht ordnungsgemäß erfolgt sei. Daher hätten in diesen Fällen Änderungskündigungen nicht ausgesprochen werden dürfen.

Dieser Konfliktverlauf läßt typische Probleme des Personalvertretungsrechts und seiner Durchsetzung in Fragen der Arbeitsorganisation deutlich werden.

3. Der Personalrat hat bei der Umstellung des Reinigungsdienstes und bei der Neugestaltung des Lohnabrechnungsverfahrens eindeutige Mitbestimmungsrechte

3.1 Die Einschränkung des Reinigungsdienstes ist als Maßnahme des vorbeugenden Gesundheitsschutzes mitbestimmungspflichtig

Nach dem NdsPersVG verfügt der Personalrat über ein Mitbestimmungsrecht bei:

"Maßnahmen zur Verhütung von Dienst- und Arbeitsunfällen und sonstigen Gesundheitsschädigungen"
(§ 75 Abs. 1 Nr. 13 NdsPersVG)

Dieser Mitbestimmungstatbestand umfaßt nach der Rechtsprechung, die hierzu und zu der gleichlautenden Regelung des BPersVG (vgl. § 75 Abs. 1 Nr. 11) ergangen ist, alle innerdienstlichen, nicht gesetzlich vorgeschriebenen Maßnahmen, die von ihrer Zielsetzung her auf Unfallverhütung und Gesundheitsschutz gerichtet sind ⁽³⁾. Eine solche Zielsetzung hat das OVG Lüneburg etwa bei einer Arbeitgeberverfügung bejaht, mit der im Bereich der Deutschen Bundesbahn die Reinigungshäufigkeit in Diensträumen mit Arbeitsplätzen neu festgesetzt wurde. Da diese Verfügung von ihrer Zielsetzung her jedenfalls auch auf Unfallverhütung und Gesundheitsschutz gerichtet gewesen sei, erkannte das OVG ein Mitbestimmungsrecht des Personalrats gemäß § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG an ⁽⁴⁾.

(3) Vgl. OVG Lüneburg v. 29.03.1984 - 17 OVG B 19/83 (unveröffentlicht) mit weiteren Nachweisen; ferner Grabendorff/Windscheid/Ilbertz, Bundespersonalvertretungsgesetz mit Wahlordnung, Kommentar, 5. Auflage, 1981, § 75 RdNr. 178.

(4) Vgl. OVG Lüneburg, ebenda.

Im Cuxhavener Konflikt um die Einschränkung des Reinigungsdienstes orientierte sich die Entscheidung der Dienststelle zumindest auch an hygienischen Gesichtspunkten. Hierfür spricht insbesondere, daß die Verkehrsflächen (Treppen und Flure) im Erdgeschoß, die Toiletten, Duschen, Garderoben, Umkleideräume, Küchen, Kantinen, Speise- und sonstige Sozialräume im Unterschied zu den Klassen- und Büroräumen weiterhin jeden Tag gereinigt werden sollten. Werden Gründe des Gesundheitsschutzes und der Unfallverhütung bei einer Neufestsetzung der Reinigungshäufigkeit zumindest mit verfolgt, reicht dies nach der Rechtsprechung aus, um ein Mitbestimmungsrecht des Personalrats gemäß § 75 Abs. 1 Nr. 13 NdsPersVG zu begründen.

3.2 Als Frage der betrieblichen Lohnfindung unterliegt auch die Neugestaltung des Lohnabrechnungsverfahrens der Mitbestimmung

Bei der Neugestaltung des Lohnabrechnungsverfahrens im Reinigungsbereich besitzt der Personalrat ein Mitbestimmungsrecht gemäß § 75 Abs. 1 Nr. 7 NdsPersVG. Der Mitbestimmung unterliegen danach:

"Fragen der betrieblichen Lohnfindung, Aufstellung von Entlohnungsgrundsätzen, Einführung und Anwendung von neuen Entlohnungsmethoden sowie deren Änderung, Festsetzung der einzelnen Akkord- und Prämiensätze sowie der leistungsbezogenen und sonstigen Zulagen und Festlegung von Pauschalvergütungen."

Der Begriff "Fragen der betrieblichen Lohnfindung" wird von Rechtsprechung und Rechtswissenschaft als Oberbegriff gegenüber den übrigen in dieser Bestimmung genannten Begriffen angesehen ⁽⁵⁾.

(5) Vgl. Engelhard/Ballerstedt, Personalvertretungsgesetz für das Land Niedersachsen, Kommentar, 3. Auflage, 1973, § 75 RdNr. 49.

Im beschriebenen Konflikt hatte sich die Dienststelle für eine Regelung entschieden und diese den Reinigungskräften bekanntgegeben. Danach sollte die durchschnittliche Arbeitszeit auf der Grundlage der täglichen Arbeitsstunden während der Unterrichtszeit eines Jahres ermittelt und ferner ein pauschaler Bedarf für die Feriengrundreinigung einbezogen werden. Von der Berechnung der durchschnittlichen Arbeitszeit hing die Höhe der Entlohnung für die einzelnen Arbeitnehmerinnen ab.

Dieses neue System der Arbeitszeitberechnung im Reinigungsbereich ist daher als eine "Frage der betrieblichen Lohnfindung" anzusehen.

3.3 Änderungskündigungen ohne Zustimmung des Personalrats sind unwirksam

Die Dienststelle beabsichtigte, als Folge der Umorganisation Änderungskündigungen auszusprechen. Damit sollte das neue Lohnabrechnungsverfahren im Verhältnis der Dienststelle zu den Arbeitnehmerinnen auf eine rechtlich tragfähige Grundlage gestellt werden. Gleichzeitig war vorgesehen, auf diese Weise die einzelvertraglich vereinbarte Arbeitszeit herabzusetzen, um so das Beschäftigungsvolumen im Reinigungsbereich zu vermindern und - bei im Prinzip gleichem Arbeitsanfall - die Arbeitsintensität zu erhöhen. Bei Änderungskündigungen steht der Personalvertretung nach § 78 Abs. 2 Nr. 7 NdsPersVG ein Mitbestimmungsrecht zu. Nach der für alle Länder unmittelbar verbindlichen Bestimmung von § 108 Abs. 2 BPersVG gilt:

"Eine durch den Arbeitgeber ausgesprochene Kündigung des Arbeitsverhältnisses des Beschäftigten ist unwirksam, wenn die Personalvertretung nicht beteiligt worden ist."

Nach dieser Regelung sind auch Änderungskündigungen arbeitsrechtlich unwirksam, wenn die nach dem jeweiligen Landespersonalvertretungsgesetz vorgesehene Beteiligung der Personalvertretung - also im Anwendungsbereich des NdsPersVG die Mitbestimmung nach § 78 Abs. 2 Nr. 7 - unterblieben ist.

4. Die Dienststelle war nicht bereit, die Mitbestimmungsrechte zu respektieren und den Personalrat zu beteiligen

Das NdsPersVG geht, wie auch die anderen Personalvertretungsgesetze von der Vorstellung aus, daß Dienststelle und Personalrat sich über alle der Mitbestimmung unterliegenden Angelegenheiten im Verhandlungswege einigen. Personalrat und Dienststelle sind daher verpflichtet, "zur Erfüllung der dienstlichen Aufgaben und zum Wohl der Bediensteten vertrauensvoll zusammenzuarbeiten" (§ 1 a NdsPersVG). Kommt eine solche Einigung nicht zustande, entscheidet in Niedersachsen letztlich die Einigungsstelle - notfalls mit der Stimme ihres unparteiischen Vorsitzenden (vgl. § 73 a, 73 b NdsPersVG) ^(5 a).

Die Cuxhavener Kreisleitung zeigte sich zunächst überhaupt nicht bereit, mit dem Personalrat über die vorgesehenen Umstellungen zu verhandeln. Soweit sie dies dann doch tat, begrenzte sie die Verhandlungen auf die Folgen der geplanten Umstellung. Im Ergebnis hatte sie damit teilweise sogar Erfolg. Die Ursachen dafür liegen im Personalvertretungsrecht und in dessen Auslegung durch die Verwaltungsgerichte.

(5 a) Ab 01.07.1985 besteht insoweit eine neue Rechtslage. Die Entscheidung der Einigungsstelle hat lediglich noch den Charakter einer Empfehlung an den höheren Dienstvorgesetzten.

4.1 Die Dienststelle verhandelte über die geplanten Änderungskündigungen, weil sie hierzu die Zustimmung des Personalrats benötigte

Als Folge der Umstellungen sollten Änderungskündigungen in großer Zahl ausgesprochen werden. Hierzu war die Beteiligung des Personalrats erforderlich. Andernfalls wären die Änderungskündigungen arbeitsrechtlich unwirksam gewesen. Die betroffenen Reinigungskräfte hätten dann ihre Weiterbeschäftigung zu unveränderten Bedingungen gerichtlich erzwingen können. Damit bestand die Gefahr, daß ohne die Zustimmung des Personalrats zu den Änderungskündigungen die beschlossenen Umstellungen u.U. aufgrund einer gerichtlichen Entscheidung rückgängig gemacht werden müßten. Die Dienststelle war daher in ihrem eigenen Interesse bereit, mit dem Personalrat über die Änderungskündigungen zu verhandeln.

4.2 Bei den Umstellungen selbst schuf die Dienststelle durch einseitige Regelungen vollendete Tatsachen

Völlig anders verhielt sich die Dienststelle in Bezug auf die Umstellungen selbst. Hierdurch allein war die Rechtsstellung der Betroffenen (noch) nicht berührt. Entscheidend war insoweit die Frage, welche Beteiligungsrechte der Personalrat hat und wie er sie durchsetzen kann.

Zwar standen dem Personalrat - wie gezeigt - auch nach Auffassung des Verwaltungsgerichts Stade in Bezug auf die Umorganisation des Reinigungsdienstes Mitbestimmungsrechte zur Seite. Setzt sich aber eine Dienststelle, wie dies die Kreisverwaltung Cuxhaven tat, durch einseitige Regelungen über Mitbestimmungsrechte hinweg, so hat der Personalrat nach der Rechtsprechung des BVerwGs keine Möglichkeit, gerichtlich durchzusetzen, daß die Dienststelle dies unterläßt und daß sie schon getroffene Maßnahmen wieder rückgängig macht ⁽⁶⁾.

(6) Vgl. BVerwG v. 15.12.1978 - 6 P 13/78, ZBR 1980, S. 59, 61 f.; ferner VGH Baden-Württemberg, ZBR 1984, S. 215.

Kein Unterlassungs- und Beseitigungsanspruch des Personalrats gegen Rechtsverstöße der Dienststelle nach herrschender Rechtsauslegung:

Nach der Entscheidung des BVerwG vom 15.12.1978 zum BPersVG steht den Personalvertretungen nicht das Recht zu, den Dienststellenleitungen im Beschlußverfahren die einseitige Durchführung einer tatsächlichen Maßnahme, die der Mitbestimmung unterliegt, untersagen zu lassen ⁽⁷⁾. Auch soll der Personalrat nicht berechtigt sein, vor Gericht zu erzwingen, daß eine ohne die erforderliche Mitbestimmung durchgeführte Maßnahme rückgängig gemacht wird ⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Vgl. BVerwG (Fn. 6).

⁽⁸⁾ Vgl. VGH Baden-Württemberg (Fn. 6).

Nach dieser Rechtsprechung war die Kreisverwaltung Cuxhaven auf die Zustimmung des Personalrats zu den Umstellungsmaßnahmen überhaupt nicht angewiesen. Sie konnte sich - anders als in Bezug auf die Änderungskündigungen - über die fehlende Zustimmung des Personalrats zur Umorganisation folgenlos und daher gefahrlos hinwegsetzen. Wieso auch hätte sie ein Mitbestimmungsrecht beachten sollen, dessen folgenlose Nichtbeachtung ihr mindestens langwierige Verhandlungen und u.U. sogar Kosten ersparte?

Wie wenig die Dienststelle ihre Pflicht zur vertrauensvollen Zusammenarbeit und zur Beachtung der Informations- und Mitbestimmungsrechte des Personalrats ernst nahm, wurde bereits zu Beginn des Konflikts deutlich. Während sie dem Personalrat gegenüber noch Verhandlungsbereitschaft vorgab, war ihre Entscheidung längst getroffen. Als der Personalrat noch davon ausging, die Arbeitsgruppe "Reinigung" wäre allein zu dem Zweck gebildet worden, die von ihm wiederholt geforderte Vereinheitlichung der Arbeitsvertragsregelungen vorzubereiten, ging es der Dienststelle längst nur noch darum, mit Hilfe der Arbeitsgruppe die Einschränkung des Reinigungsdienstes durchzusetzen. Dem Personalrat wurde erst Ende Januar in der ersten Sitzung der Arbeitsgruppe bewußt, welche Absicht die Dienststelle in Wahrheit verfolgte. Schon zu diesem Zeitpunkt aber arbeiteten Reinigungskräfte in einigen Schulen des Landkreises im "Zwei-Tage-Rhythmus". Die Dienststelle hatte also bereits vollendete Tatsachen geschaffen und damit das Recht verletzt.

Das vom Personalrat angerufene Verwaltungsgericht Stade ging im Hauptsacheverfahren davon aus, daß dem Personalrat ein Mitbestimmungsrecht bei der Umorganisation des Reinigungsdienstes zugestanden und daß die Dienststelle dieses Recht verletzt habe ⁽⁹⁾. Was aber half dem Personalrat diese

(9) Vgl. VG Stade v. 28.01.1983 - PL VG 10/82 (unveröffentlicht).

Feststellung? Hilfreich wäre es gewesen, wenn die Verwaltungsgerichte schon im Verfahren der einstweiligen Verfügung zu diesem Ergebnis gelangt wären und dem Personalrat den beantragten einstweiligen Rechtsschutz gewährt hätten. Gerade das aber hatten das Verwaltungsgericht Stade ⁽¹⁰⁾ und - auf die Beschwerde des Personalrats hin - das Obergerverwaltungsgericht Lüneburg ⁽¹¹⁾ unter Berufung auf die Rechtsprechung des BVerwGs abgelehnt.

Nicht einmal die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Stade im Hauptsacheverfahren war mit wirksamen Sanktionen für denkbare neue Rechtsverstöße der Dienststelle bei der weiteren Umorganisation des Reinigungsdienstes verbunden.

Trotz dieser Entscheidung blieb sogar die bereits durchgeführte Umstellung bestehen. Das Gericht lehnte es nämlich ab, die Dienststelle zu verpflichten, die einseitig verfügte Änderung wieder rückgängig zu machen und zunächst das Ergebnis des eingeleiteten Einigungsverfahrens abzuwarten. Was also hätte die Kreisverwaltung veranlassen sollen, von sich aus die getroffenen Maßnahmen zurückzunehmen? Sie hatte zwar das Recht mißachtet, konnte sich aber durch die gerichtliche Entscheidung im Ergebnis bestätigt sehen.

4.3 Dem Personalrat blieb nur die Möglichkeit, die sozialen Folgen der Umstellungsmaßnahmen abzumildern

Der Personalrat mußte erkennen, daß sich die Umstellung auf den "Zwei-Tage-Rhythmus" durch Ausschöpfung der Rechte des NdsPersVG nicht verhindern ließ. Auch die Pressekampagne und die gemeinsam mit der ÖTV und den gewerkschaftlichen Vertrauensleuten durchgeführten Protestaktionen blieben letztlich erfolglos. Deshalb konnte es ab Mitte 1983 nach der Einschätzung

(10) Vgl. VG Stade v. 10.01.1983 - PL VG 12/82 (unveröffentlicht).

(11) Vgl. OVG Lüneburg v. 02.05.1983 - 18 OVG L 6/83 (unveröffentlicht).

des Personalrats vorrangig nur noch darum gehen, die sozialen Folgen der Umorganisation für die Beschäftigten "sozial abzufedern". Hauptziel des Personalrats war es jetzt, wenigstens einen finanziellen Ausgleich für die betroffenen Reinigungskräfte zu erreichen. Verhandlungen wurden daher in der Folgezeit nur noch über Art und Umfang des Ausgleichs bei einer Herabsetzung der Arbeitszeit und bei einer einvernehmlichen Aufhebung von Arbeitsverhältnissen geführt.

Dies hatte zur Folge, daß sich die Umstellung des Reinigungsdienstes auf den "Zwei-Tage-Rhythmus" und die Einführung des neuen Lohnabrechnungsverfahrens zeitlich verzögerten und vor allem wesentlich verteuerten. Der Landkreis hatte ursprünglich vorgesehen, die Umstellungsmaßnahmen längstens in einem halben Jahr und ohne jeglichen Nachteilsausgleich durchzuführen. Die Ausgleichszahlungen für die betroffenen Reinigungskräfte aufgrund der Dienstvereinbarung beliefen sich schließlich auf insgesamt ca. DM 700.000,-- gegenüber einem von der Dienststelle gleich für das erste Jahr veranschlagten Einspareffekt in Höhe von ca. 1,2 Mio. DM. Tatsächlich dürfte der Einspareffekt im ersten Jahr maximal DM 500.000,-- betragen haben. Den offenkundig überhöhten Betrag hatte die Dienststelle deswegen genannt, um die Rationalisierungsmaßnahmen politisch leichter durchsetzen zu können.

5. Schlußfolgerungen - gewerkschaftliche Forderungen

5.1 Die politischen Protestaktionen gegen die Umstellungen selbst machten sich für die betroffenen Reinigungskräfte bezahlt

Mit entscheidend für diesen Erfolg war - wie bereits erwähnt - der personalvertretungsrechtliche Kündigungsschutz, nämlich die Regelung, daß eine ohne Beteiligung des Personalrats ausgesprochene Änderungskündigung unwirksam ist. Dennoch wären Erfolge in der Auseinandersetzung um die Änderungskündigungen

wohl kaum zu erreichen gewesen, wenn sich der Personalrat allein auf das Beschreiten des Rechtswegs verlassen hätte. In den Verhandlungen mit der Dienststelle zahlte sich aus, daß die im Reinigungsdienst Beschäftigten ihre Ablehnung der beabsichtigten Umstellungen deutlich zum Ausdruck gebracht hatten. Personalrat, gewerkschaftlichen Vertrauensleuten und ÖTV war es gelungen, in der Öffentlichkeit des Landkreises eine breite Diskussion über die Frage der Reinigungsintensität in den kreiseigenen Schulen in Gang zu setzen. Die politischen Protestaktionen hatten so immerhin zur Folge, daß die vom Personalrat zunächst befürchteten Entlassungen unterblieben. Auch der vereinbarte finanzielle Ausgleich in beträchtlicher Höhe ist letztlich auf den politischen Protest zurückzuführen.

5.2 Die Personalräte benötigen wirksame rechtliche Mittel zur Durchsetzung ihrer Rechte

Die entscheidende Schwäche des Personalrats in der juristischen Auseinandersetzung bestand darin, daß ihm die Gerichte einen Unterlassungs- und Beseitigungsanspruch gegen die Rechtsverstöße der Dienststelle verweigerten. Hierfür stützten sie sich insbesondere auf die bereits erwähnte Entscheidung des BVerwG vom 15.12.1978. Auf diese Entscheidung und auf die im Anschluß daran ergangene Rechtsprechung einzelner Untergerichte soll im folgenden näher eingegangen werden.

Für das BVerwG scheint undenkbar zu sein, daß zwischen Dienststellenleitung und Beschäftigten im öffentlichen Dienst ein Interessengegensatz besteht. Das Gericht geht vielmehr davon aus, daß die Dienststellenleitungen stets von sich aus die Mitbestimmungsrechte des Personalrats respektieren und einen gerichtlich festgestellten Mitbestimmungsanspruch erfüllen werden ⁽¹²⁾. Der Konflikt um den Reinigungsdienst in Cuxhaven

(12) Vgl. Lorenzen/Haas/Schmitt, Bundespersonalvertretungsgesetz. Kommentar, 4. Auflage, Stand: Okt. 1985, § 83 RdNr. 55.

belegt jedoch, daß dies eine Unterstellung ist und daß sich auch öffentliche Arbeitgeber massiv über die Mitbestimmungsrechte der betrieblichen Interessenvertretungen hinwegsetzen. Wird den Personalräten ein gerichtlich durchsetzbarer Unterlassungs- und Beseitigungsanspruch gegen die Dienststellenleitung generell verweigert, so fehlt ein wirksamer Rechtsschutz der Personalvertretungen ⁽¹³⁾. Der Personalrat kann nur in einem u.U. jahrelangen Verfahren rückwirkend feststellen lassen, daß die Dienststelle nicht korrekt gehandelt und Mitbestimmungsnormen verletzt hat. In der Zwischenzeit kann die Dienststelle Fakten schaffen, die sich nicht mehr rückgängig machen lassen. Die Ablehnung eines Unterlassungs- und Beseitigungsanspruchs hat daher verhängnisvolle Auswirkungen auf das ganze System der betrieblichen Mitbestimmung im öffentlichen Dienst.

Die Rechtsansicht des BVerwG ist aber nicht nur wegen dieser Folgen abzulehnen. Sie ist auch juristisch unhaltbar. Das Gericht begründet nämlich seine Rechtsprechung damit, daß vollstreckungsrechtliche Bestimmungen, wie sie das BetrVG in den §§ 23 Abs. 3, 101 vorsehe, in das BPersVG nicht aufgenommen worden seien. Während diese Bestimmungen im Bereich der Privatwirtschaft den Zweck verfolgten, die Durchsetzung des Gesetzes sicherzustellen, bestehe in den öffentlichen Verwaltungen kein Bedürfnis, derartige Verfahren durchzuführen. Der Staat, die öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder Anstalten könnten selbst im Wege der Dienstaufsicht oder notfalls durch Einleitung von Disziplinarmaßnahmen sicherstellen, daß dem Gesetz genüge getan werde ⁽¹⁴⁾.

-
- (13) Für einen Abwehr-, Rückgängigmachungs- und Unterlassungsanspruch des Personalrats sind daher Altvater/Bacher/Sabottig/Schneider/Thiel, Bundespersonalvertretungsgesetz. Kommentar für die Praxis, 2. Auflage, 1985, § 69 RdNr. 4.
- (14) Vgl. BVerwG (Fn. 6) S. 61 f.; ebenso in der Begründung Grabendorff/Windscheid/Ilbertz, (Fn. 3), § 83 RdNr. 39.

Es gehört zu den elementaren Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit, daß derjenige, der in seinen Rechten verletzt ist, die Unterlassung der rechtsverletzenden Handlung verlangen kann. Dies muß auch dann gelten, wenn Mitbestimmungsrechte verletzt werden. Auch mit dem Hinweis des BVerwG auf das BetrVG läßt sich nicht begründen, daß es im Personalvertretungsrecht einen Unterlassungs- und Beseitigungsanspruch des Personalrats gegenüber rechtsverletzenden Handlungen der Dienststelle nicht gebe. § 23 Abs. 3 BetrVG sieht vor:

"Der Betriebsrat oder eine im Betrieb vertretene Gewerkschaft können bei groben Verstößen des Arbeitgebers gegen seine Verpflichtungen aus diesem Gesetz beim Arbeitsgericht beantragen, dem Arbeitgeber aufzugeben, eine Handlung zu unterlassen, die Vornahme einer Handlung zu dulden oder eine Handlung vorzunehmen. ..."

Nach herrschender Ansicht in Rechtsprechung und Rechtswissenschaft enthält § 23 Abs. 3 BetrVG einen eigenständigen Unterlassungsanspruch des Betriebsrats neben anderen Unterlassungsansprüchen im Betriebsverfassungsrecht ⁽¹⁵⁾. Die Rechtsprechung des BAG in dieser Frage ist allerdings widersprüchlich. Der 1. Senat des BAG hatte Anfang 1983 einen allgemeinen Unterlassungsanspruch des Betriebsrats abgelehnt und zur Begründung auf § 23 Abs. 3 verwiesen, der lediglich bei einem "groben" Verstoß des Arbeitgebers einen Unterlassungsanspruch gewährt ⁽¹⁶⁾. Die Entscheidung ist nicht nur

(15) Vgl. Fitting/Auffarth/Kaiser, Betriebsverfassungsgesetz mit Wahlordnung, Handkommentar, 14. Auflage, 1984, § 23 RdNr. 60; Gnade/Kehrmann/Schneider/Blanke, Betriebsverfassungsgesetz, Kommentar für die Praxis, 2. Auflage, 1983, § 23 RdNr. 50, 58; Grunsky, Kommentar zum Arbeitsgerichtsgesetz, 4. Auflage, 1981, § 85 RdNr. 8; Derleder, Betriebliche Mitbestimmung ohne vorbeugenden Rechtsschutz?, Arbeit und Recht 1983, S. 289; Dütz, Unterlassungs- und Beseitigungsansprüche des Betriebsrats gegen den Arbeitgeber, 1983.

(16) Vgl. BAG AP Nr. 2 zu § 23 BetrVG 1972.

in der Rechtswissenschaft auf erhebliche Kritik gestoßen; auch viele Untergerichte sind dem BAG in dieser Frage nicht gefolgt ⁽¹⁷⁾. Zahlreiche Betriebsräte haben daher in der Praxis trotz dieser Entscheidung des BAG Unterlassungsansprüche vor den Arbeitsgerichten durchsetzen können.

Inzwischen hat der 6. Senat des BAG der Rechtsansicht des 1. Senats widersprochen und in einer am 18.04.1985 verkündeten Entscheidung klargestellt, daß der Betriebsrat unabhängig von § 23 Abs. 3 BetrVG einen Anspruch auf Unterlassung geltend machen könne, wenn der Arbeitgeber eine nach § 87 Abs. 1 BetrVG mitbestimmungspflichtige Angelegenheit regele oder durchführe, ohne den Betriebsrat zuvor beteiligt zu haben ⁽¹⁸⁾. Nach dieser Entscheidung des 6. Senats kann damit gerechnet werden, daß der 1. Senat seine Auffassung noch einmal überdenken und seine Entscheidung von 1983 möglicherweise korrigieren wird.

Ggfs. müßte der Große Senat des BAG die zwischen dem 1. und dem 6. Senat strittige Frage entscheiden. Vieles spricht dafür, daß er der Ansicht des 6. Senats und der herrschenden Meinung in Rechtsprechung und Literatur zum Arbeitsrecht folgen wird. Denn § 23 Abs. 3 BetrVG ist keine Sonderregelung, die ausschließen würde, daß der Betriebsrat gegen den Arbeitgeber die allgemeine Zwangsvollstreckung nach den §§ 704 bis 945 ZPO betreibt. Der Betriebsrat kann vielmehr Zwangsvollstreckungsmaßnahmen gegen den Arbeitgeber benatragen. Hierfür ist Voraussetzung, daß dem Arbeitgeber zuvor vom Arbeitsgericht aufgegeben worden ist, eine Handlung zu unterlassen, die Vornahme einer Handlung zu dulden oder eine Handlung vorzunehmen. Zur Sicherung seiner Mitbestimmungsrechte hat der Betriebsrat im übrigen die Möglichkeit, beim Arbeitsgericht einen Anspruch auf Unterlassung einer vorgesehenen tatsächlichen Maßnahme und auf Rückgängigmachung einer schon

(18) Vgl. BAG vom 18.04.1985, Der Betrieb 1985, S. 2511.

getroffenen Maßnahme geltend zu machen. Dieser Anspruch wird dann nach den allgemeinen Bestimmungen der ZOP vollstreckt. Bei besonderer Eilbedürftigkeit kann der Betriebsrat dabei auch den Erlaß einer einstweiligen Verfügung beantragen ⁽¹⁹⁾.

Dies muß für das Personalvertretungsrecht umso eher gelten, als es hier eine dem § 23 Abs. 3 BetrVG entsprechende Sonderbestimmung für "grobe" Rechtsverstöße nicht gibt. Hier stehen daher für alle Fälle denkbarer Rechtsverstöße von Dienststellenleitungen nur die allgemeinen vollstreckungsrechtlichen Mittel zur Verfügung, um die Einhaltung des Rechts zu erzwingen.

Da sich die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung darüber einfach hinwegsetzt und den Personalräten wirksame Durchsetzungsmöglichkeiten gegenüber Dienststellen verwehrt, die ihre Mitbestimmungsrechte mißachten, konnte die Kreisverwaltung Cuxhaven dem Personalrat im Ergebnis vorführen, daß ihre offenen Rechtsverstöße folgenlos blieben und daß die Mitbestimmungsrechte des Personalrats wertlos sind. Sie hatte dafür die Rückendeckung der Verwaltungsgerichte. Dies zeigt, daß es nicht ausreicht, die Beteiligungsrechte der Personalvertretungen gesetzlich festzulegen; die Personalräte benötigen auch wirksame rechtliche Mittel zur Durchsetzung ihrer Rechte für den Fall, daß die Dienststellen Mitbestimmungsrechte mißachten und der Mitbestimmung unterliegende Maßnahmen einseitig durchführen. Das Fehlen eines Unterlassungs- und Beseitigungsanspruchs muß - dies macht der Konflikt in Cuxhaven deutlich - auf die Dienststellenleitungen geradezu als Anreiz wirken, sich rechtswidrig zu verhalten. Solange Rechtsprechung und Rechtswissenschaft den Personalvertretungen Unterlassungs- und Beseitigungsansprüche und deren Geltendmachung im Verfahren der einstweiligen Verfügung verwehren, bleibt die vom Gesetz gewollte gleichberechtigte Mitbestimmung ein Heft ohne Klinge.

(19) Vgl. im einzelnen mit weiteren Nachweisen Fitting/Auffarth/Kaiser (Fn. 15), § 23 RdNr. 60, § 87 RdNr. 161.

Will der Gesetzgeber vermeiden, daß Rechte der Personalräte nur auf dem Papier bestehen und in der Praxis versagen, muß er durch eindeutige gesetzliche Regelungen Abhilfe schaffen. Eine Regelung, die § 23 Abs. 3 BetrVG entspräche, wie sie z.B. das HessPVG in § 92 Abs. 2 seit der Novellierung im Jahre 1984 enthält, reicht hierfür nicht aus.

Denn das Erzwingungsverfahren nach § 23 Abs. 3 BetrVG greift nur bei "groben Verstößen", womit schwierige Abgrenzungsfragen verbunden sind. Zudem ist bei § 23 Abs. 3 BetrVG die Trennung von Erkenntnis- und Vollstreckungsverfahren umständlich; das gesamte Verfahren beansprucht u.U. sehr viel Zeit. So kann das Vollstreckungsverfahren erst dann auf Antrag eingeleitet werden, wenn ein rechtskräftiger Beschluß im Erkenntnisverfahren vorliegt und der Arbeitgeber danach eine erneute Zu widerhandlung begeht.

Erforderlich ist eine gesetzliche Bestimmung, wonach der Mitbestimmung unterliegende Regelungen und Maßnahmen nicht durchgeführt werden dürfen, bevor die Personalvertretung zugestimmt hat oder ihre fehlende Zustimmung durch die Einigungsstelle ersetzt worden ist ⁽²⁰⁾. Hält sich die Dienststelle nicht daran, so muß der Personalrat imstande sein, die Dienststelle durch Einleitung gerichtlicher Zwangsmaßnahmen zur Rücknahme der ohne die erforderliche Mitbestimmung durchgeführten Regelungen und Maßnahmen zu veranlassen. Insoweit sollte ausdrücklich gesetzlich klargestellt werden, daß zur Sicherung von Beteiligungsrechten der Personalräte ein vorbeugender Unterlassungsanspruch gegen die Dienststelle besteht, der auch im Wege einer einstweiligen Verfügung durchgesetzt werden kann.

(20) Vgl. Schneider, Mitbestimmung im öffentlichen Dienst - wichtiger Bestandteil der DGB-Mitbestimmungsinitiative, Der Personalrat, 1984, S. 10.

VII. Planstellenabbau und Beschäftigungsentwicklung

1. Verbreitete Vorstellungen über den öffentlichen Dienst

Als besonderes Kennzeichen des öffentlichen Dienstes gilt seit langem die größere Sicherheit der Beschäftigung. Wegen der Erwartung, hier ein sicheres und dauerhaftes Beschäftigungsverhältnis zu finden, gaben und geben viele Arbeitnehmer dem öffentlichen Dienst den Vorzug gegenüber der "freien" Wirtschaft. In den 50er und 60er Jahren nahmen sie dafür sogar die geringeren Verdienstmöglichkeiten des öffentlichen Dienstes in Kauf.

Zu Beginn der Beschäftigungskrise der 70er Jahre gingen die öffentlichen Arbeitgeber - ganz im Sinne der antizyklischen Beschäftigungspolitik - zunächst dazu über, die rückläufige Beschäftigung in der Privatwirtschaft durch ein vermehrtes Arbeitsplatzangebot im öffentlichen Dienst teilweise zu kompensieren. Die größere Sicherheit der Beschäftigung im öffentlichen Dienst ließ es damals vielen Arbeitnehmern als verlockend erscheinen, von unsicheren betrieblichen Arbeitsplätzen in den öffentlichen Dienst überzuwechseln, wenn sich Gelegenheit dazu bot.

Noch heute ist in der öffentlichen Meinung die Vorstellung verbreitet, daß die Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst besonders sicher und daß die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes gegenüber Arbeitnehmern aus der Wirtschaft privilegiert seien. Damit verbunden ist die weitere Vorstellung, daß der öffentliche Dienst übermäßig aufgebläht sei.

Wie in der veröffentlichten Meinung versucht wird, dies zu belegen, verdeutlicht folgender Ausschnitt aus einem in der Presse veröffentlichten Schaubild.



Zeitungsleser werden solche Schaubilder im allgemeinen nur kurz betrachten und schon den hier weggelassenen Text darunter kaum noch zur Kenntnis nehmen. Die fett gedruckte Überschrift: "Das Heer der Staatsdiener" und die in Form der Blöcke dargestellte Vermehrung der Anzahl der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes wird bei den meisten Lesern am ehesten haften bleiben. Die hier ebenfalls weggelassene untere Hälfte des Schaubildes läßt zwar erkennen, wie sich nach 1984 die Gesamtzahl der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes auf die Bereiche Bund, Länder, Gemeinden, Post, Bahn und Sozialversicherung verteilt haben; auch die Verteilung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes auf die drei Statusgruppen Arbeiter, Angestellte und Beamte ist für das Jahr 1984 dargestellt. Wie aber die Entwicklung innerhalb der Beschäftigungsbereiche und in den drei Statusgruppen sowie im Verhältnis der drei Gruppen zueinander in den letzten 10 Jahren verlaufen ist, wird nicht dargestellt. Auch der hier weggelassene Begleittext zum Schaubild sieht darin kein Problem.

Sowohl in der graphischen Darstellung als auch im begleitenden Text bleibt vor allem unberücksichtigt, welche Gründe zur Vermehrung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes

geführt haben. Dies kann zum Teil aus einer Zunahme der Aufgaben resultieren. Für den Zeitabschnitt zwischen 1965 und 1975 dürfte die schon erwähnte antizyklische Beschäftigungspolitik des öffentlichen Dienstes eine gewisse Rolle gespielt haben. Ferner wurde vor allem in der Zeit von 1975 bis 1984 die Teilzeitbeschäftigung im öffentlichen Dienst erheblich ausgeweitet. Von 1976 bis 1984 (jeweils 30.6. als Stichtag) nahm die Anzahl der Teilzeitbeschäftigten allein im unmittelbaren öffentlichen Dienst von ca. 513.500 (= 14,7 % aller Beschäftigten des unmittelbaren öffentlichen Dienstes) auf fast 705.700 (= 16,4 %) zu. Die Zahlenangaben im Schaubild berücksichtigen aber offensichtlich nur die Anzahl der Beschäftigten (nach Köpfen gezählt) und nicht den Umfang der Arbeitsstunden. Würde man Teilzeitkräfte auf Vollzeitarbeitskräfte umrechnen, so ergäbe sich schon ein anderes Bild. (Näheres zu Ausmaß und Entwicklung der Teilzeitbeschäftigung im öffentlichen Dienst unten im Kapitel VIII, 3.1)

Weil differenzierte Angaben fehlen, bekräftigt das Schaubild letztlich nur die verbreitete Vorstellung, daß das Heer der Staatsdiener ständig aufgebläht wird.

An diese Vorstellungen knüpfen auch Politiker gerne an, wenn sie angeblich im Interesse der "Freiheit" der Bürger die "Rücknahme des Staates" fordern oder wenn sie sich ganz offen für Sparmaßnahmen im öffentlichen Dienst einsetzen.

Selbstverständlich ist der öffentliche Dienst an den Grundsatz sparsamer Verwendung der Haushaltsmittel gebunden. Schon deswegen kann er nicht außerhalb der Kritik stehen. Eine sachgerechte Kritik der Aufgabenerledigung durch den öffentlichen Dienst muß aber zuallererst bemüht sein, ein der heutigen Wirklichkeit gerecht werdendes Bild der Beschäftigung im öffentlichen Dienst zu gewinnen, damit nicht

unvermittelt Vorurteile zur Grundlage politischer Entscheidungen gemacht werden.

Schon die kommunale Gebiets- und Verwaltungsreform, der zunehmende Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung und neue Methoden der Arbeitsorganisation und der Personalbemessung haben im öffentlichen Dienst - dies wurde in den vorausgegangenen Kapiteln am Beispiel des Landkreises Cuxhaven gezeigt - tiefgreifende Veränderungen für die Beschäftigten zur Folge gehabt. Wie sehr sich im Zusammenhang damit auch die Beschäftigung im öffentlichen Dienst - zahlenmäßig und unter dem Gesichtspunkt der Beschäftigungssicherheit - verändert hat, soll in diesem und im folgenden Teil der Studie beispielhaft anhand der Entwicklung der Planstellen und der Beschäftigung im Landkreis Cuxhaven gezeigt werden.

Da die Vorstellung von der "Beschäftigungssicherheit" im öffentlichen Dienst immer noch stark vom klassischen Bild des Lebenszeitbeamten geprägt ist, soll hier vorab in allgemeiner Form erläutert werden, wodurch sich die Stellung der Beamten von derjenigen der Angestellten und der Arbeiter unterscheidet und was "Beschäftigungssicherheit" für die drei Statusgruppen jeweils bedeutet.

2. Die Statusgruppen des öffentlichen Dienstes und deren Beschäftigungssicherheit

Neben den Beamten als der geschichtlich für den öffentlichen Dienst in Deutschland typischen Beschäftigtengruppe werden schon seit langem und dem Anteil nach immer noch zunehmend auch Angestellte und Arbeiter (sogenannte Arbeitnehmer) im öffentlichen Dienst beschäftigt.

Hinsichtlich ihrer dienstlichen Stellung, ihres Status, unterscheiden sich die Angestellten und Arbeiter von den Beamten. Weil auch zwischen Angestellten und Arbeitern

Unterschiede bestehen, werden die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes im allgemeinen in die drei Statusgruppen der Beamten, der Angestellten und der Arbeiter unterteilt.

Für die Arbeiter und Angestellten gilt in gleicher Weise wie für die Arbeitnehmer der privaten Wirtschaft das allgemeine Arbeits- und Sozialrecht. Ihre Beschäftigungsverhältnisse werden begründet durch Vertrag und sind rechtlich im wesentlichen gestaltet durch tarifvertragliche und gesetzliche Bestimmungen. Die Koalitionsfreiheit und das Streikrecht sind für die Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes im Grundsatz unbestritten.

Von der Rechtsstellung der Angestellten und Arbeiter des öffentlichen Dienstes unterscheidet sich diejenige der Beamten. Diese werden von ihrem jeweiligen Dienstherrn ernannt; sie stehen in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis, das durch Verwaltungsakt begründet wird. Ihre Rechte und Pflichten sind abschließend in den Beamtengesetzen geregelt. Die Koalitionsfreiheit wird ihnen ebenfalls zugestanden; doch verwehren ihnen die öffentlichen Arbeitgeber und die herrschende Rechtsmeinung die tarifvertragliche Regelung der Arbeitsbedingungen und die gemeinschaftliche Durchsetzung tariflicher Forderungen mittels Streik.

Ungeachtet dieser Sonderstellung der Beamten (die nur geschichtlich erklärbar und heute nicht mehr gerechtfertigt ist), weisen die "regulären" Beschäftigungsverhältnisse aller drei Statusgruppen auch eine Reihe von Gemeinsamkeiten auf:

- (1) Die Leistungspflicht aller drei Statusgruppen erstreckt sich im allgemeinen - sieht man von den Teilzeitbeschäftigten ab - auf die reguläre tägliche und wöchentliche Arbeitszeit von heute im allgemeinen acht bzw. 40 Stunden.

- (2) Die "Besoldung" der Beamten, die "Vergütung" der Angestellten und der "Lohn" der Arbeiter sind stellenbezogen und bemessen sich bei den Beamten nach dem innegehabten Amt, bei den Angestellten und Arbeitern nach den ausgeübten Tätigkeiten sowie nach der Dauer der Arbeitszeit.
- (3) Alle Beschäftigten des öffentlichen Dienstes haben einen Anspruch auf bezahlten - der Dauer nach unterschiedlichen - Jahresurlaub.
- (4) Die regulären Beschäftigten aller drei Statusgruppen des öffentlichen Dienstes sind entweder durch die staatliche Versorgung (Beamte) oder durch die gesetzliche Sozialversicherung (Arbeiter und Angestellte) gegen die sozialen Risiken von Krankheit, Invalidität und Alter versichert. Das Regelsicherungssystem der gesetzlichen Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten wird durch die tarifvertraglich vereinbarte Zusatzversorgung zu einer an die Beamtenversorgung angeglichenen Gesamtversorgung ergänzt. Die Arbeitnehmer (Arbeiter und Angestellte) des öffentlichen Dienstes nehmen auch an der Arbeitslosenversicherung teil. Für die Beamten bedarf es dieser Versicherung im allgemeinen nicht, weil sie in der Regel nicht arbeitslos werden.
- (5) Die Beschäftigungsverhältnisse aller drei Statusgruppen sind im allgemeinen unbefristet, also auf Dauer hin angelegt und nur unter bestimmten Voraussetzungen "kündbar". Näheres dazu im folgenden Kasten:

<p>Der Lebenszeitbeamte muß schon schwere dienstliche Verfehlungen begehen, bevor er durch ein Disziplinarverfahren aus dem Dienst entfernt werden kann. Ansonsten ist er nach den Beamtengesetzen "unkündbar"; die standesgemäße "Versorgung" durch laufende Bezüge und Beihilfen ist ihm bis ans Lebensende sicher.</p>

Für die Angestellten und Arbeiter des öffentlichen Dienstes ist die Beschäftigungssicherheit tarifvertraglich an diejenige der Beamten angenähert worden. Angestellte sind nach einer Beschäftigungszeit von fünfzehn Jahren und nach Vollendung des vierzigsten Lebensjahres unkündbar (§ 53 Abs. 3 BAT). Sie können grundsätzlich nur noch aus einem in ihrer Person oder in ihrem Verhalten liegenden wichtigen Grund fristlos entlassen werden (§ 55 BAT). Aus anderen wichtigen Gründen, insbesondere aus dringenden betrieblichen Erfordernissen kann ihnen nur zum Zwecke der Herabgruppierung um eine Vergütungsgruppe gekündigt werden (§ 55 Abs. 2 BAT). Gegenüber den Arbeitern gemeindlicher Verwaltungen und Betriebe ist nach einer mindestens fünfzehnjährigen Beschäftigung ebenfalls nur noch die fristlose (außerordentliche) Kündigung zugelassen, die ordentliche dagegen ausgeschlossen. Zulässig ist jedoch auch ihnen gegenüber die außerordentliche Kündigung und die betriebsbedingte Änderungskündigung (§§ 52 u. 53 BMT-GII).

Die größere Beschäftigungssicherheit hat allerdings vor allem für die Beamten einen hohen Preis. Die öffentlichen Arbeitgeber bestreiten ihnen nicht nur das Streikrecht; sie verlangen von ihnen darüber hinaus eine zur politischen "Treuepflicht" gesteigerte Zurückhaltung auch außerhalb des Dienstes. Wer sich z.B. in der Friedensbewegung oder in einer von der Regierung als "verfassungsfeindlich" eingestuften Partei oder Vereinigung politisch betätigt oder bei der Kommunal- oder Landtagswahlen für eine derartige Partei kandidiert, der muß in der Bundesrepublik damit rechnen, nicht als Beamter in den öffentlichen Dienst übernommen zu werden. Bei der Post und in einigen Bundesländern (darunter auch in Niedersachsen) sind ferner schon mehrfach Beschäftigte aus solchen Gründen disziplinarisch aus einem langjährigen Beamtenverhältnis entfernt worden. Angestellte des öffentlichen Dienstes müssen unter gleichen Umständen mit ähnlichen Folgen

rechnen. Weil die öffentliche Hand für viele Berufe weit-
hin als einziger Arbeitgeber in Betracht kommt (z.B. Lehrer,
Sozialarbeiter, Erzieher) und deswegen ein Beschäftigungs-
monopol besitzt, bedeutet diese Praxis für die meisten der
Betroffenen ein faktisches Berufsverbot.

Diese schon seit über 10 Jahren in tausenden von Fällen ge-
übte Praxis verstößt zwar gegen das Grundgesetz und ist auch
mit Normen des internationalen Rechts unvereinbar. Trotzdem
halten die Regierungen im Bund und in den meisten Bundeslän-
dern daran fest. Sie können sich dabei auch auf die politische
und juristische Rückendeckung durch das Bundesverfassungs-
gericht stützen.

Neuerdings ist die Bundesrepublik gerade deswegen auf inter-
nationaler Ebene unter Druck geraten. Die von den Vereinten
Nationen getragene internationale Arbeitsorganisation in
Genf (ILO) hat gegen die BRD ein Verfahren zur Überprüfung
dieser Praxis eingeleitet. Das ist offenbar auch auf die
angerufenen Gerichte nicht ohne Eindruck geblieben. Neueren
Entscheidungen zufolge sind sie jedenfalls bemüht, diese
Praxis nicht weiter ausufern zu lassen und eher wieder zu-
rückzudrängen.

Auf die damit angesprochenen Probleme kann hier nicht näher
eingegangen werden.

Ungeachtet der aufgezeigten Gemeinsamkeiten haben die fortbe-
stehenden Unterschiede zur Folge, daß sich die drei Status-
gruppen zum Teil auch in ihren Interessen unterscheiden. Vor
allem den Beamten macht es deren Sonderstellung schwer, zu
der Einsicht zu gelangen (und sich dementsprechend zu ver-
halten), daß ihre Interessen in grundlegenden Fragen mit
denen der Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dien-
stes übereinstimmen. Hinzu kommt, daß die öffentlichen

Arbeitgeber und die Standesorganisation der Beamten die Sonderstellung der Beamten nicht nur erhalten, sondern die Unterschiede eher noch vertiefen wollen. Dies erschwert nicht nur die einheitliche Interessenvertretung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes; es hat auch zur Folge, daß die von der Lage der Beamten abweichende Situation und die besonderen Probleme der Angestellten und Arbeiter des öffentlichen Dienstes in der öffentlichen Meinung nur unzureichend zur Kenntnis genommen werden.

Beschluß des 10. Gewerkschaftstages der ÖTV von 1984:

EINHEITLICHES PERSONALRECHT

Die Durchsetzung des einheitlichen Personalrechts ist weiterhin Ziel gewerkschaftlichen Handelns.

Die Schaffung eines einheitlichen Personalrechts hat sich nach wie vor an folgenden Zielen zu orientieren:

- Die Ausrichtung nach den herkömmlichen Arbeitnehmergruppen Arbeiter, Angestellte, Beamte ist überholt und muß in ein einheitliches Personalrecht umgewandelt werden;
- Ausdehnung der Tarifautonomie auf alle im öffentlichen Dienst Beschäftigten;
- Verwirklichung optimaler rechtlicher, beruflicher, sozialer und materieller Bedingungen für alle Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst.

3. Zur Entwicklung der Beschäftigung und des Lohn- und Gehaltsniveaus im Landkreis Cuxhaven

Der noch mit den alten Kreisverwaltungen vereinbarte und in den Gebietsänderungsvertrag übernommene "Sozialplan" hatte u.a. vorgesehen, daß kein Beschäftigter der Altkreise wegen der Kreisreform seinen Arbeitsplatz verlieren dürfe. Tat-

sächlich ist keinem Beschäftigten unmittelbar aus Anlaß der Kreisreform gekündigt worden. Insofern hat sich die neue Kreisverwaltung an den "Sozialplan" gehalten.

In Zeiten der Massenarbeitslosigkeit genügt es aber nicht, Entlassungen zu verhindern. Damit kann zunächst nur der Erhalt der besetzten Arbeitsplätze gesichert, nicht aber der Wegfall von Arbeitsplätzen verhindert werden, die durch altersbedingtes Ausscheiden oder durch eine eigene Kündigung des Beschäftigten frei werden. Auch auf diesem Wege läßt sich ein Arbeitsplatzabbau durchsetzen, der das Beschäftigungsangebot insgesamt verringert und sich auf die Gesamtsituation am Arbeitsmarkt negativ auswirkt.

Der Weg in die Arbeitslosigkeit wird heute für viele erst dadurch zu einer Sackgasse, daß sie nach einer Entlassung keinen Zugang mehr zu einem anderen Arbeitsplatz finden. Immer mehr Jugendliche werden zudem von vornherein in die Arbeitslosigkeit oder in irgendwelche "Parkmaßnahmen" der Arbeitsämter abgeschoben, weil jährlich weit weniger Ausbildungs- und Eingangsarbeitsplätze angeboten werden, als zur Versorgung aller Schulabgänger erforderlich wären. Deshalb kann es den Betriebs- und Personalräten und den Gewerkschaften nicht nur darum gehen, Entlassungen entgegenzutreten; genauso wichtig ist, daß freigewordene Arbeitsplätze in den Stellenplänen nicht gestrichen, sondern wieder besetzt werden.

In Cuxhaven sind - dies zeigt die Entwicklung der Stellenpläne - tatsächlich in erheblichem Umfang Planstellen abgebaut worden.

3.1 Stellenentwicklung

Wieviele Beschäftigte der Landkreis Cuxhaven in der Vergangenheit jeweils hatte, läßt sich für den Personalrat prak-

tisch nur anhand des alle vier Jahre zu erstellenden Wählerverzeichnis zur Wahl für die Personalvertretung feststellen. Der Personalrat hat nämlich keinen Zugang zu der von der Dienststelle geführten Datei aller Beschäftigten.

Zugänglich sind ihm allerdings die jährlichen Stellenpläne, die als Anhang zum Haushaltsplan des Kreises Cuxhaven gehören. Doch auch diese Pläne bieten nur ein ungefähres Bild der Beschäftigungssituation. Denn einerseits werden darin nur Vollzeitarbeitsverhältnisse gezählt. D.h. zwei Halbtagskräfte erscheinen im Stellenplan lediglich als eine Stelle. Die Zahl der im Stellenplan ausgewiesenen Stellen liegt also regelmäßig deutlich unter der Gesamtzahl der beim Kreis Beschäftigten.

Zum anderen ergeben sich beachtliche Differenzen, wenn man die in jedem der Pläne zum Vergleich angegebenen Vorjahreszahlen mit den im Stellenplan des Vorjahres ausgewiesenen Zahlen vergleicht. Auch die Dienststelle selbst kann also offenbar nur annäherungsweise feststellen, wieviele Stellen und Beschäftigte der Kreis jeweils hat. Diese Schwierigkeit ist auch aus anderen Dienststellen und Behörden bekannt.

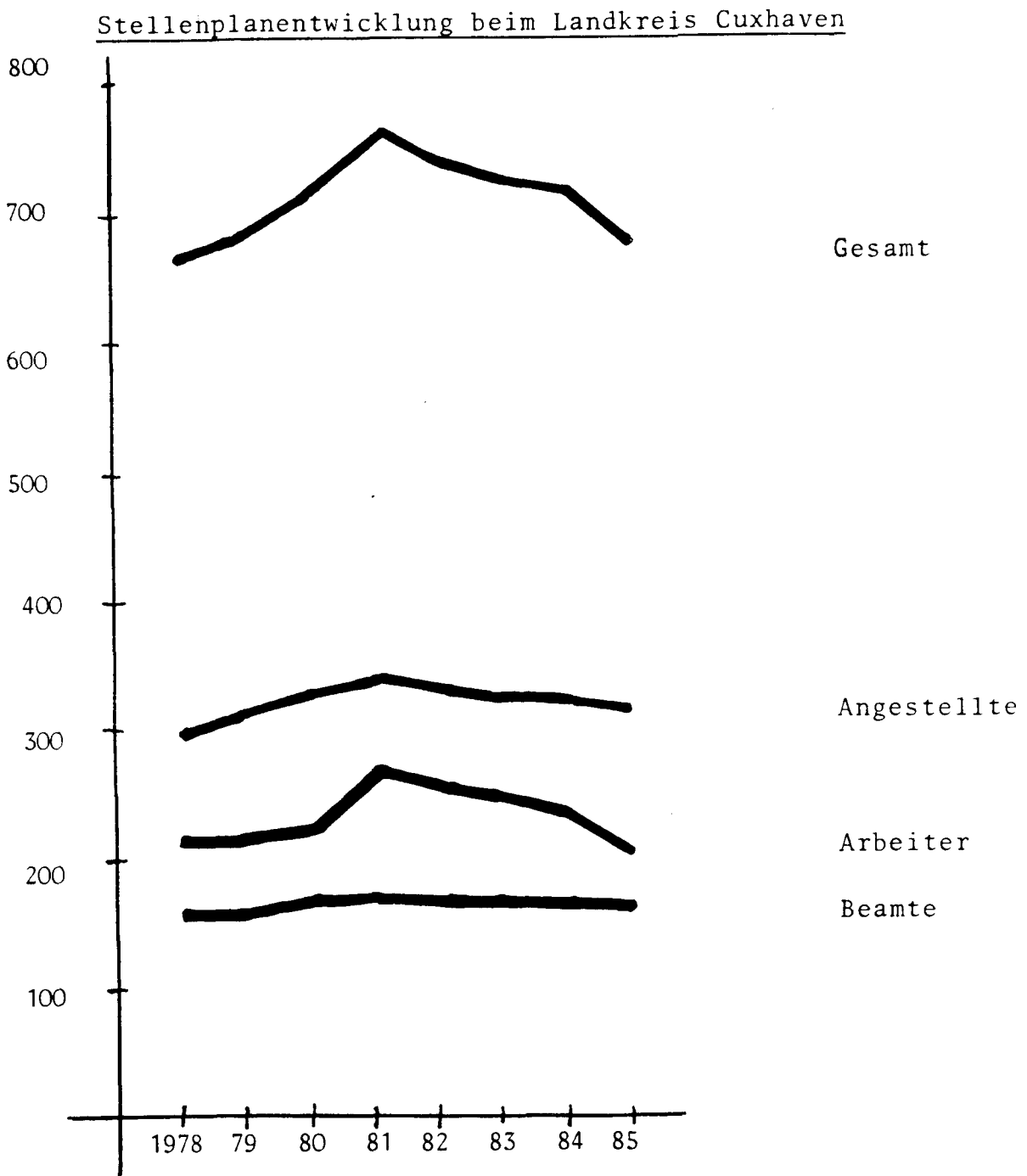
Bei der Auswertung der Stellenpläne ergibt sich deshalb eine gewisse Ungenauigkeit, die jedoch, da es hier nur auf die Entwicklungstendenzen ankommt, die Bewertung insgesamt nicht beeinträchtigt.

Der erste Stellenplan des neuen Kreises aus dem Jahre 1978 weist insgesamt 658 Stellen aus. Bis zum Jahre 1981 ist diese Zahl langsam um 100 bis auf 758 gestiegen. Dieser Stellenzuwachs ist vor allen Dingen darauf zurückzuführen, daß eine Reihe von Schulneubauten in Betrieb genommen worden sind und entsprechend Hausmeisterstellen und Stellen für Reinigungskräfte vorgesehen werden mußten. Daneben hat der Kreis die Aufgabe der Geflügelfleischbeschau übernommen

und mußte dafür Stellen schaffen. Auch die Einrichtung der Fahrbücherei hat in geringem Umfang mit zum Stellenzuwachs beigetragen. Ferner ist zu vermuten, daß ein Teil des Personalzuwachses bis 1981 notwendig war, um den mit der Gebiets- und Verwaltungsreform verbundenen Mehraufwand bewältigen zu können. Zu einem erheblichen Teil hat aber der Kreis hierfür nur befristete Einstellungen vorgenommen (vgl. dazu unten Kapitel VIII, 1).

Seit 1981 hat die Zahl der Stellen wieder abgenommen. 1985 ist in etwa wieder das Niveau von 1978 erreicht. Das entspricht einem Rückgang von 1981 bis 1985 von ca. 13 %. Bezogen auf die Statusgruppen vollzog sich der Stellenabbau beim Landkreis Cuxhaven vor allem zu Lasten der Arbeiter und hier überwiegend zu Lasten der im Reinigungsdienst beschäftigten Frauen (näheres hierzu in Teil VI).

Schaubild zur Entwicklung der Planstellen beim
Landkreis Cuxhaven



Diese Stellenentwicklung beim Landkreis Cuxhaven entspricht der allgemeinen Beschäftigungsentwicklung in den kommunalen Gebietskörperschaften, die ebenfalls bis etwa 1981/1982 ein Anwachsen der Stellen aufwiesen. Infolge von Stellenstopps und anderen Maßnahmen zum Stellenabbau ist die Zahl der bei kommunalen Gebietskörperschaften Beschäftigten seit etwa 1982 bundesweit rückläufig.

Vom allgemeinen Stellenplan des Kreises sind die Stellen im Kreiskrankenhaus Otterndorf nicht miterfaßt. Aufgrund des Krankenhausfinanzierungsgesetzes und aus steuerrechtlichen Gründen muß für das Krankenhaus eine getrennte Bewirtschaftung erfolgen. Dazu gehört auch ein eigenständiger Stellenplan für das Krankenhaus. Der Stellenrückgang des Krankenhauses entspricht in etwa der Gesamtentwicklung im Kreis, fällt aber im Ergebnis deutlich geringer aus. Der Abbau von Planstellen betrug hier im gleichen Zeitraum nur rund 7,5 %. Wegen des hohen Angestelltenanteils in diesem Teilbereich der Dienststelle (Pflegepersonal) waren hier zudem vor allem die Angestellten vom Arbeitsplatzabbau betroffen (9 Stellen). Demgegenüber sind von den 34,5 Arbeiterstellen nur 2 gestrichen worden.

Die Gesamtzahl der Planstellen des Landkreises Cuxhaven - also einschließlich derjenigen des Krankenhauses - ist demnach von 1981 bis 1985 um rund 10 % zurückgegangen. Dabei bringt dieser Prozentwert das wirkliche Ausmaß des seit 1981 im Landkreis Cuxhaven durchgesetzten Arbeitsplatzabbaus noch nicht einmal angemessen zum Ausdruck. Denn dabei bleibt unberücksichtigt, daß dem neuen Kreis auch nach 1981 noch zusätzliche Aufgaben zugefallen sind. So ist z.B. neben den bereits erwähnten Schulneubauten 1985 eine neue Rettungsleitstelle in Betrieb genommen worden. Hierfür sind allein fünf Planstellen eingerichtet worden. Auch in anderen Bereichen der Verwaltung haben die Aufgaben seit 1981 nicht ab- sondern eher zugenommen. Das gilt ganz besonders für alle mit so-

zialen Angelegenheiten befaßten Ämter, bei denen wegen der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit und der mit Dauerarbeitslosigkeit verbundenen Verarmung von Teilen der Bevölkerung die Anzahl der zu bearbeitenden Fälle und der Entscheidungsdruck im Einzelfall wesentlich größer geworden sind.

3.2 Entwicklung des Lohn- und Gehaltsniveaus

Bei einem Vergleich der Stellenpläne fällt nicht nur auf, daß der Landkreis in den letzten Jahren Planstellen abgebaut hat. Gleichzeitig ist es der Verwaltung gelungen, mehr Angestellte und Arbeiter in niedrigere Lohn- und Gehaltsgruppen einzugruppieren. Dies ist zwar nicht dadurch erfolgt, daß einzelne Beschäftigte in niedrigere Gehalts- oder Lohngruppen herabgruppiert worden wären. Vielmehr hat die Dienststelle bei der Neubesetzung von freigewordenen Stellen darauf geachtet, daß die neuen Stelleninhaber entsprechend niedriger eingruppiert wurden.

Dies war bereits bis 1981, also noch in der Zeit des Stellenzuwachses der Fall. Das folgende Schaubild verdeutlicht, daß die Anzahl der Arbeitnehmer in den hohen Lohn- und Gehaltsgruppen trotz Stellenvermehrung 1981 schon abgenommen hat. In den Jahren danach zeigt die Entwicklung weiter einen kontinuierlichen Abwärtstrend.

Schaubilder zur Entwicklung des Lohn- und Gehaltsniveaus
der Arbeitnehmer im Landkreis Cuxhaven

Noch bemerkenswerter als der Stellenabbau und die Absenkung des Lohn- und Gehaltsniveaus sind andere Entwicklungen der Beschäftigung im Landkreis Cuxhaven, die in den Stellenplänen überhaupt nicht zum Ausdruck gelangen. Darauf soll im folgenden Teil näher eingegangen werden.

VIII. Ausweitung der der "nichtregulären" Beschäftigung (Grauzonenbeschäftigung)

Bei der Diskussion über die Beschäftigungsentwicklung im öffentlichen Dienst wird bis heute weithin übersehen, daß hier in den letzten zehn Jahren ganz ähnlich wie in den Betrieben der Wirtschaft die Beschäftigung in "nicht regulären" Beschäftigungsverhältnissen erheblich zugenommen hat. Damit sind Beschäftigungsverhältnisse gemeint, die in den Stellenplänen zumeist nicht ausgewiesen sind, die in wichtigen Fragen vom regulären Arbeitsverhältnis der Angestellten und Arbeiter abweichen und für die arbeits- und sozialrechtliche Schutznormen nur teilweise oder überhaupt nicht gelten. Die Gesamtheit solcher Beschäftigungsverhältnisse ist gemeint, wenn im folgenden von "Grauzonenbeschäftigung" die Rede ist.

Als eine der Hauptformen der Grauzonenbeschäftigung kann die befristete Beschäftigung gelten, weil sie mit dem Verlust des Kündigungsschutzes verbunden ist. Deshalb soll hier zunächst die Befristungspraxis im Landkreis Cuxhaven dargestellt werden.

1. Ausweitung der Befristungspraxis

1.1 Das Aktenmaterial wird ausgewertet

Den gewerkschaftlichen Vertrauensleuten und dem Personalrat war seit längerem aufgefallen, daß sich Anträge auf Zustimmung zu befristeten Einstellungen häuften.

Sie sahen zwischen der Zunahme der Zeitverträge und dem Abbau der Planstellen einen Zusammenhang, konnten aber ihre Vermutung nicht mit Zahlen belegen. Der Personalrat konnte dies daher bei der Wahrnehmung seines Mitbestimmungsrechts nur eingeschränkt als Begründung verwenden.

Die Dienststelle ihrerseits war auf Anfrage des Personalrats nicht bereit, ihm genauere und aufgeschlüsselte Informationen über das Ausmaß der Befristungspraxis sowie über Befristungsgründe, Befristungsdauer und Einsatzbereiche befristet Beschäftigter zu geben. Es lag daher für den Personalrat nahe, sein eigenes Aktenmaterial (sechs prall gefüllte Aktenordner mit den Anträgen der Dienststelle auf Zustimmung zu Einstellungen) auf befristete Einstellungen hin auszuwerten.

Diese Arbeit war aufwendig und neben den sonstigen Belastungen des Personalrats nur schwer zu bewältigen. Sie erfolgte nach einem bestimmten Schema (siehe unten) und stellte an die damit betrauten Mitglieder des Personalrats hohe Anforderungen.

ERHEBUNGSBOGEN FÜR BEFRISTETE ARBEITSVERHÄLTNISSE

Beschäftigungsdienststelle:	Einstellung zum:	bis:	
Name:			
Grund der Beschäftigung:	ABM: Ja/Nein		
Grund für die Befristung:			
Grund für den Beendigungszeitpunkt:			
angegebene Tätigkeit			
ausgeübte Tätigkeit: 1)	am:		
2)	am:		
3)	am:		
Vergütungs-/Lohngruppe			
Zeiten vorausgegangener Beschäftigung:			
vom:	bis:	bei:	als:
vom:	bis:	bei:	als:
Paralleleinstellungen:			
Name:	vom:	bis:	als:
Name:	vom:	bis:	als:

Berücksichtigt wurden bei der Auswertung nur solche Verträge, bei denen erkennbar eine Arbeitsleistung im Vordergrund stand. Unberücksichtigt blieben deshalb Verträge mit Auszubildenden (nicht aber Praktikantenverträge), ferner Maßnahmen im Rahmen des Programms "Arbeiten und Lernen" und die sog. "informativische Beschäftigung" (näheres dazu in den folgenden Kapiteln unter 2.2 und 3.5). Gerade deren Ausgrenzung erscheint jedoch im nachhinein als problematisch:

Im einzelnen wurden die befristeten Arbeitsverträge nach folgenden Merkmalen erfaßt:

- Beschäftigungsstelle,
- Tätigkeit,
- Grund der Befristung,
- Beschäftigungszeit,
- Status,
- Arbeitszeit,
- Vergütungs-/Lohngruppe.

Während der Auswertung der Akten stellte sich heraus, daß die Dienststelle in ihren Anträgen auf Zustimmung zur Einstellung die an sich erforderlichen Angaben nicht immer mitgeteilt hatte. Nur zum Teil lag dies daran, daß die erforderlichen Informationen der Dienststelle bei Antragstellung selbst noch nicht bekannt waren. So kann z.B. bei einer Krankheitsvertretung das Ende des (befristeten) Arbeitsverhältnisses nur durch den Eintritt eines Ereignisses (Genesung des Vertretenden), nicht aber nach dem Kalender bestimmt werden.

In anderen Fällen deutete aber das Fehlen von Angaben schlicht auf "Schlamperei" der Dienststelle hin, so z.B. wenn die Beschäftigungsstelle nicht angegeben war.

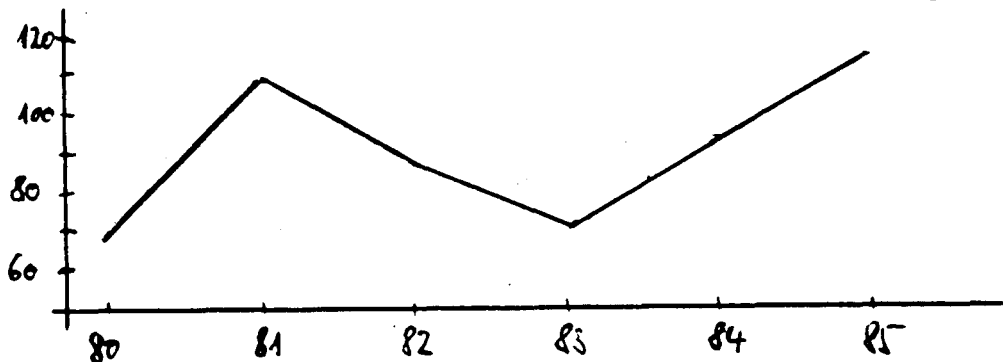
(Für die Meinungsbildung und Beschlußfassung des Personalrats über diese Einstellungen dürfte das allerdings keine Bedeutung gehabt haben, denn neben dem schriftlichen Antrag

der Dienststelle konnte der Personalrat im Entscheidungszeitpunkt auf weitere z.T. mündliche Informationen zurückgreifen, die nur bei der nachträglichen Auswertung nicht mehr erinnerlich waren.)

Wegen dieser Defizite ließen sich die obigen Merkmale für Einzelfälle der Befristungspraxis nicht mehr so genau ermitteln, wie dies für einen eventuellen arbeitsgerichtlichen Prozeß um die "Entfristung" des Arbeitsverhältnisses erforderlich gewesen wäre. Diese Ungenauigkeiten beeinträchtigen jedoch nicht die allgemeinen Ergebnisse zur Entwicklung und zur Bedeutung der Befristungspraxis im Landkreis Cuxhaven.

1.2 Entwicklung und Ausmaß der Befristungspraxis in Zahlen

In der Zeit von 1980 bis 1984 sind vom Landkreis Cuxhaven insgesamt 463 befristete Arbeitsverhältnisse abgeschlossen worden. Sie verteilen sich auf die Jahre wie folgt:



Auffällig bei dieser Gegenüberstellung ist zunächst, daß 1981, also im Jahre des höchsten Beschäftigungsstandes, gleichzeitig der zahlenmäßig höchste Stand befristeter Arbeitsverhältnisse erreicht wurde.

Das hängt sicher zu einem großen Teil damit zusammen, daß in der Übergangsphase mit noch räumlich getrennten Dienststellenteilen in verschiedenen Aufgabenbereichen der Verwaltung vorübergehend ein größerer Arbeitsaufwand zu bewältigen war, der spätestens mit dem Bezug des neuen

Kreisverwaltungszentrums wieder entfiel. Tatsächlich sind viele der damals abgeschlossenen befristeten Arbeitsverträge damit begründet worden, daß Arbeitsrückstände aus der Zeit nach der Kreisreform aufgearbeitet werden müßten.

1.3 Befristungsgründe

Die im Zusammenhang mit der Kreis- und Verwaltungsreform stehenden befristeten Verträge hätten mit hoher Wahrscheinlichkeit auch vor den Arbeitsgerichten Bestand gehabt, soweit sie mit vorübergehendem zusätzlichem Arbeitsanfall und mit absehbar begrenzten Aushilfstätigkeiten begründet wurden. Denn nach der bisherigen Rechtsprechung des BAG sind dies Gründe, die eine Befristungsabrede ausnahmsweise rechtfertigen.

Zur Rechtslage ist hier folgendes anzumerken:

Das Bundesarbeitsgericht (BAG) geht in seiner bisherigen Rechtsprechung zur Befristung davon aus, daß befristete Arbeitsverträge zulässig sind, soweit damit der gesetzliche Kündigungsschutz nicht unterlaufen werden kann. Das gilt für alle Befristungen von einer Dauer bis zu sechs Monaten. Denn das Kündigungsschutzgesetz (KSchG) ist erst auf Beschäftigungsverhältnisse von mehr als sechs Monaten Dauer abwendbar (§ 1 Abs. 1 KSchG).

Um ein Unterlaufen des gesetzlichen Kündigungsschutzes auszuschließen, fordert das BAG für Befristungen längerer Dauer einen Grund, der die Befristung rechtfertigt. Als hinreichende sachliche Gründe hat das BAG bisher stets Aushilfstätigkeiten zur Bewältigung eines zeitlich begrenzten zusätzlichen Arbeitsanfalls anerkannt.

Das im Mai 1985 in Kraft getretene "Beschäftigungsförderungsgesetz" (BeschFG) hat jetzt allerdings die bisherigen Befristungsgrundsätze zunächst einmal aus den Angeln gehoben. Nach diesem Gesetz können nämlich bei Neueinstellungen in der Zeit bis zum 1. Januar 1990 Arbeitsverträge einmalig bis zu einer Dauer von 18 Monaten befristet werden, ohne daß dafür ein sachlicher Grund im Sinne der bisherigen Rechtsprechung des BAG gegeben sein müßte!

Näheres zu den rechtlichen Voraussetzungen der Befristungsmöglichkeit nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz bei Wahsner: Neue Arbeitsplätze durch mehr Zeitarbeit, in: Wahsner u.a., Heuern und Feuern - Arbeitsrecht nach der Wende, 1985, Seite 34 ff. und bei Peiseler, Die Befristungsregelung des "Beschäftigungsförderungsgesetzes" - eine Kommentierung für Personalräte, in: Der Personalrat 1985, Seite 82 ff.

Inzwischen hat - was zu erwarten war - auch das BAG seine frühere Linie zur Befristung aufgegeben und sich an die neue Rechtslage angepasst.

Beschluß des 10. Gewerkschaftstages der ÖTV von 1984:

Beschäftigungsförderungsgesetz

Die Gewerkschaft ÖTV lehnt den Entwurf eines Gesetzes zur „Förderung der Beschäftigung“ entschieden ab. Unter dem Etikett der Beschäftigungspolitik werden mit diesem Gesetzentwurf Arbeitnehmerrechte weiter eingeschränkt. Statt wirksame Initiativen zur Schaffung von Dauerarbeitsplätzen zu ergreifen, erleichtert der Bundesarbeitsminister mit diesem Gesetzentwurf eine noch schonungslosere Politik des „Heuerns und Feuerns“.

Die in dem geplanten Gesetz vorgeschlagenen Einzelgesetze sind eine Kampf-ansage an die Arbeitnehmer und ihre Gewerkschaften. Wir lehnen jede Aushöhlung der Arbeitnehmerschutzrechte entschieden ab. Der Gesetzgeber greift in vielen Fällen in Regelungsbestandteile ein, die nach gewerkschaftlicher Auffassung allein Tarifverträgen vorbehalten bleiben müssen, und unterläuft damit Tarifvertragsrecht.

Die geplante Ausweitung befristeter Arbeitsverhältnisse und die beabsichtigten Erleichterungen der Arbeitnehmerüberlassung erhöhen die Arbeitsplatzrisiken für Arbeitnehmer, während die Arbeitgeber immer mehr aus ihrer sozialen Verpflichtung zur rechtzeitigen und vorbeugenden Personalplanung und Personalpolitik entlassen werden. Der Kündigungsschutz wird für viele Arbeitnehmer abgeschafft.

Mit den geplanten gesetzlichen Regelungen werden bestehende Dauerarbeitsplätze vernichtet und die Belegschaften in mehrere Gruppen gespalten: in kleine Stammbesellschaften einerseits und in große Gruppen von Arbeitnehmern mit eingeschränkten Rechten andererseits. Damit macht sich der Bundesarbeitsminister zum Werkzeug derer, die in der Entsolidarisierung der Arbeitnehmer eine notwendige Voraussetzung zur Durchsetzung ihrer Profitinteressen sehen.

Die Gewerkschaft ÖTV bekräftigt ihre Auffassung, daß die Einführung flexibler Arbeitszeitmodelle in der Regel nicht anders ist, als die Übertragung von Unternehmerrisiken auf die Arbeitnehmer. Jede darauf zielende gesetzliche Regelung, die zum Beispiel die Einführung von job-sharing und kapazitätsorientierter variabler Arbeitszeit (Kapovaz) erleichtert, wird von der Gewerkschaft ÖTV abgelehnt.

Dies gilt für das geplante Gesetz über die Teilzeitarbeit um so mehr, weil hier erneut massiv in die Tarifautonomie eingegriffen wird.

Die an sich sinnvollen Ansätze zur Begrenzung der Überstunden werden durch die konkrete Ausgestaltung zu einem Instrument der Personalplanung zu Lasten der Arbeitnehmer gemacht. Die Gewerkschaft ÖTV sieht insbesondere in der Möglichkeit, Überstunden innerhalb eines Jahres durch Freizeit ausgleichen zu können, ein untaugliches Mittel zur Schaffung neuer Arbeitsplätze. Die Gewerkschaft ÖTV fordert weiterhin eine Reform der Arbeitszeitordnung, die auch der Anordnung von Überstunden engere Grenzen setzt.

Der Bundesarbeitsminister verhöhnt die Arbeitnehmer, wenn er den Gesetzentwurf zur „Förderung der Beschäftigung“ ernsthaft als Teil einer politischen Gesamtstrategie zur Verbesserung der Beschäftigungslage verstanden wissen will. Die Regelungsansätze erleichtern statt dessen die Vernichtung von Dauerarbeitsplätzen und führen zu einer weiteren Verschärfung der Arbeitslosigkeit. Das Gesetz ist damit ein weiterer Beitrag zum Abbau des Sozialstaats. Für die Gewerkschaft ÖTV wird in dem Gesetzentwurf eine politische Gesamtstrategie erkennbar, die den längst überwunden geglaubten Zustand der schrankenlosen Verfügungsgewalt der Arbeitgeber über die menschliche Arbeitskraft wieder einführen will.

Aufschlußreich an den Befristungsbegründungen beim Landkreis Cuxhaven ist folgendes.

In rund einem Siebtel aller Fälle sind die befristeten Arbeitsverträge mit vorübergehend auftretendem Sonderbedarf bzw. mit Zusatzaufgaben begründet worden. Hiervon entfallen allein 23 befristete Verträge auf Stellen, die aufgrund von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für im öffentlichen Interesse liegende, angeblich zusätzliche Arbeiten geschaffen worden waren. (Näheres dazu unten in Kap. 2).

Rund ein weiteres Siebtel der befristeten Arbeitsverträge wurde mit dem bereits erwähnten zusätzlichen Arbeitsaufwand während der Umstellung z. B. im Haushalts- und Kassenwesen und im Reinigungsdienst begründet. Ferner umfaßt die Gesamtheit der befristeten Arbeitsverträge 60 Praktikanten- und Saisonarbeitsverträge. Nach der Rechtsprechung des BAG können der Einsatz von Praktikanten und die Saisonarbeit ebenfalls Befristungsabreden rechtfertigen.

Die bei weitem häufigste Begründung für die Befristung (etwa die Hälfte aller Fälle) war der von der Rechtsprechung grundsätzlich ebenfalls als "Sachgrund" für eine Befristung anerkannte Vertretungsbedarf für Krankheits- und Mutterschutzzeiten sowie für Zeiten des Zivil- und Wehrdienstes.

1.4 Einsatzbereiche für befristet Beschäftigte

Untergliedert nach Einsatzbereichen liegen befristete Arbeitsverträge in der Gebäudereinigung an der Spitze (rund 25 %). Etwa 12,5 % der befristeten Arbeitsverträge wurden im Pflegedienst (einschließlich Hebammen) abgeschlossen, weitere 12 % bezogen sich auf einen Einsatz im Verwaltungsbereich. Je 10 % waren als Küchenhilfen bzw. Schreibkräfte befristet eingesetzt. Auf den Telefondienst der Kreisverwaltung entfielen immerhin noch knapp 5 % der befristet Beschäftigten, wobei diese Befristungen vor allem mit dem

bevorstehenden Umzug in das neue Kreisverwaltungszentrum begründet worden waren. Alle sonstigen Einsatzbereiche für befristet eingestellte Arbeitnehmer spielten nur eine untergeordnete Rolle (Schulsekretärin, Erzieherin, fürsorgerische Hilfskraft, MTA, Straßenarbeiter, Hausmeistervertretung, Fahrer, Sozialpädagogen, interner Postdienst und Fleischbeschauer).

1.5 Befristungsdauer und "Kettenverträge"

Die durchschnittliche Dauer eines Zeitvertrages betrug rund fünfeinhalb Monate: Die befristet Beschäftigten gaben also beim Landkreis im allgemeinen nur ein kurzes "Gastspiel". Schon deswegen kann kaum davon gesprochen werden, daß mittels befristeter Verträge Arbeitsuchende wieder in das Erwerbsleben eingegliedert würden. Nur in wenigen Aufnahmefällen wurden befristet Beschäftigte in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis beim Kreis übernommen.

Zum Teil hat der Landkreis befristete Arbeitsverträge selbst dann abgeschlossen, wenn Aufgaben von längerer Dauer wahrzunehmen waren. Als Anzeichen dafür können u.a. mehrfach hintereinander geschaltete befristete Arbeitsverträge mit demselben Beschäftigten gelten. So hat es zwei aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge in mehreren Fällen gegeben. In Einzelfällen wurden bei der nachträglichen Auswertung bis zu fünf aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge mit derselben Person aufgedeckt.

Nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts dürfte es sich hierbei mindestens teilweise um (unzulässige) Kettenarbeitsverträge gehandelt haben, die rechtlich als ein einheitliches unbefristetes Arbeitsverhältnis anzusehen sind. Die betreffenden Beschäftigten hätten demnach - mit Aussicht auf Erfolg - gegen den Kreis klagen und gerichtlich feststellen lassen können, daß sie in einem unbefristeten Arbeitsverhältnis zum Kreis stehen.

1.6 Ursachen für die Ausweitung der Befristungspraxis beim Landkreis Cuxhaven

Die Frage nach den Ursachen für die Ausweitung der Befristungspraxis ist schwieriger zu beantworten als die Frage nach den vom Kreis angegebenen Befristungsgründen.

Auffällig ist zwar, daß sich unter allen Fällen nicht einer findet, in dem ausdrücklich der eigene Wunsch des oder der Beschäftigten als Begründung genannt wird. Das deutet darauf hin, daß die eigentlichen Ursachen für die Ausweitung der Befristungspraxis stärker im Interesse der öffentlichen Arbeitgeber zu suchen sind als im Interesse der Beschäftigten an mehr Freizeit und mehr Selbstbestimmung über Lage und Dauer der Arbeitszeit ("Zeitsouveränität").

Damit ist jedoch noch nichts darüber ausgesagt, ob und inwieweit die wirklichen Gründe mit den jeweils angegebenen Begründungen übereinstimmen.

Gewisse Auschlüsse darüber können aus der Zuordnung der Befristungsgründe zu den verschiedenen Einsatzbereichen gewonnen werden. Dabei fällt z.B. auf, daß im Pflegedienst (einschließlich Hebammen) und bei den Schulsekretärinnen ausschließlich Vertretungsbedarf angegeben wurde. Im Reinigungsdienst dagegen war Vertretungsbedarf nur in 20 % der befristeten Verträge als Begründung genannt. Im übrigen wurde hier die Befristung überwiegend mit Umstellungsarbeiten und organisatorischen Zwängen begründet. Da die Umstellung des Reinigungsdienstes jedoch im wesentlichen auf einen Personalabbau hinauslief, sind die genannten Begründungen zwar formal zutreffend; tatsächlich wird aber für den Reinigungsdienst deutlich, daß zwischen dem hier vollzogenen Abbau der Planstellen und der Ausweitung der Befristungspraxis ein Zusammenhang besteht.

Auf einen solchen ursächlichen Zusammenhang weist auch der hohe Anteil von "Vertretungsbedarf" unter den für die Befristung angegebenen Begründungen hin.

Ähnlich wie in der Wirtschaft galt bisher auch im öffentlichen Dienst der Grundsatz, daß Krankheits- und Mutterschaftsvertretungen sowie Vertretungen für Zivildienst- und Wehrdienstleistende bei der Personalbemessung zu berücksichtigen sind.

Im Zuge der allgemeinen Sparpolitik sind aber auch die öffentlichen Arbeitgeber inzwischen dazu übergegangen, ihre Stellenpläne und damit ihre Personaldecken äußerst knapp zu bemessen. Bei dieser "Personalpolitik der unteren Linie" ("personelle Unterdeckung") sind Personalengpässe geradezu eingeplant. Dies hat beim Ausfall von Beschäftigten - aus welchen Gründen auch immer - sofort zur Folge, daß Vertretungskräfte beschafft werden müssen.

In den Betrieben der Wirtschaft wurde und wird zu diesem Zweck in beachtlichem Umfang auf legale und illegale Leiharbeit zurückgegriffen; in neuerer Zeit hat daneben der Einsatz von befristet Beschäftigten zunehmend an Bedeutung gewonnen. Beide Beschäftigungsformen bieten den Arbeitgebern wesentliche Kostenvorteile. Das Risiko eines Kündigungs-schutzprozesses und eventuelle Abfindungsleistungen entfallen bei beiden; der Einsatz von Zeitvertragsbeschäftigten ist zudem kostenmäßig noch günstiger als die legale Leiharbeit. Denn bei dieser hat der Entleiher üblicherweise einen "Aufpreis" zu zahlen, der die Grundlage für den Gewinn des Verleihers bildet. Gegenüber der Befristung bietet aber die Leiharbeit ihrerseits den Vorteil, daß der Verleiher eine Ersatzkraft stellen muß, wenn der Leiharbeitnehmer ausfällt oder wenn er den vereinbarten Anforderungen nicht entspricht.

Im öffentlichen Dienst hat die Leiharbeit bisher keine größere Rolle gespielt. Dafür hat die Befristungspraxis hier schon seit längerem einen beachtlichen Umfang.

Dies zeigt die Statistik über die Zahl befristeter Arbeitsverträge im gesamten unmittelbaren öffentlichen Dienst (Gebietskörperschaften, Kommunale Zweckverbände, Bundesbahn, Bundespost). Die neuesten verfügbaren Angaben beziehen sich dabei auf das Jahr 1983 ⁽¹⁾. Am 30.06. dieses Jahres waren nahezu 180.000 Personen mit zeitlich befristetem Arbeitsverhältnis im unmittelbaren öffentlichen Dienst beschäftigt. Der Anteil der Zeitvertragsbeschäftigten an allen Arbeitern und Angestellten des unmittelbaren öffentlichen Dienstes betrug damit 7,2 %. Von den ca. 180.000 Zeitverträgern waren 94.600 vollzeitbeschäftigt; knapp 31.000 arbeiteten mindestens 20 Stunden in der Woche (T 1) und über 54.000 weniger als 20 Stunden (T 2).

Gegenüber dem Jahr 1980 hat damit die Zahl der Zeitvertragsbeschäftigten ganz erheblich, und zwar um ca. 28 %, zugenommen. Am 30.06.1980 waren "nur" ca. 141.000 Arbeiter und Angestellte (= 5,7 % aller Arbeitnehmer) mit einem befristeten Arbeitsvertrag im unmittelbaren öffentlichen Dienst beschäftigt. Davon arbeiteten 96.000 auf Vollzeitstellen. Nahezu verdoppelt hat sich im Zeitraum von 1980 bis 1983 die Zahl der Zeitvertragsbeschäftigten auf Teilzeitstellen, nämlich von 44.700 auf über 85.000.

Dieser Entwicklungstrend, wie er sich für die Jahre von 1980 bis 1983 belegen läßt, hat sich seit 1985 noch verstärkt ⁽²⁾

Die in Cuxhaven festgestellten Zusammenhänge lassen darauf schließen, daß für die Zunahme der befristeten Beschäftigungsverhältnisse seit der Kreis- und Gebietsreform folgender ursächlicher Zusammenhang besteht:

- (1) Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 6: Personal des öffentlichen Dienstes, Seite 211, Wiesbaden Juli 1985.
- (2) Vgl. dazu Dombois: Befristete Einstellungen und das Beschäftigungsförderungsgesetz - das Beispiel von Bremerhaven in: Mitteilungsblatt der ZWE 'Arbeit und Betrieb' Nr. 16 (1986), S. 49 ff. sowie Wahsner, Zeitverträge in der betrieblichen Praxis, in: Arbeitsrecht im Betrieb 1987, Heft 3.

- Zunächst hatte die Kreis- und Gebietsreform vorübergehend Umstellungsarbeiten zur Folge, auf die der Kreis verstärkt mit befristeten Einstellungen reagierte.
- Der Abbau von Planstellen erzeugte in verschiedenen Bereichen einen erhöhten Vertretungsbedarf und machte so die Ausweitung der Befristungspraxis erforderlich.
- Im Zuge der weiteren Entwicklung hat sich diese Praxis dann offenbar verselbständigt. Der Einsatz befristet Beschäftigter hat inzwischen ein Ausmaß erreicht, bei dem fast schon vermutet werden kann, daß die Befristung ihrerseits als Mittel genutzt wird, um weitere Planstellen einzusparen.
- Vor allem für die befristete Beschäftigung im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (vgl. dazu näher unten in Kapitel 2) liegt der Zusammenhang zum (meistens schon vorausgegangenen) Abbau von Planstellen auf der Hand.

1.7 Folgen der Befristung für die Beschäftigten

Für die Beschäftigten bedeutet ein Zeitvertrag, daß ihr Beschäftigungsverhältnis nach Ablauf der vereinbarten Frist automatisch endet. Der für unbefristete Arbeitsverhältnisse geltende Kündigungsschutz entfällt; eventuelle Abfindungsansprüche oder Ansprüche aus dem "Sozialplan" können nicht entstehen. Der Wegfall des Kündigungsschutzes, der unmittelbar mit finanziellen "Verlusten" für die Beschäftigten verbunden sein kann, ist dabei genau das, was beim Arbeitgeber als Kostenvorteil befristeter Verträge zu Buche schlägt. Die entscheidenden Vorteile der Befristungspraxis für die Arbeitgeber sind also mindestens z.T. durch die rechtlichen und sozialen Nachteile der Befristung für die Beschäftigten unmittelbar erkaufte.

Für sie bedeutet das Auslaufen eines befristeten Vertrages ferner, daß sie arbeitslos werden und sich erneut nach einer Beschäftigung umsehen müssen. Dies kann zu einer Art Wechselbad zwischen jeweils befristeten Beschäftigungen und jeweils neuen Zeiten der Arbeitslosigkeit führen. Je häufiger dabei jemand befristet beschäftigt war, desto geringer werden seine Chancen, in ein Dauerbeschäftigungsverhältnis übernommen zu werden.

Dies bestätigen auch die Erfahrungen, die der Personalrat im Landkreis Cuxhaven mit der Befristungspraxis gewonnen hat. Die Übernahme befristet Beschäftigter in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis bildete danach die Ausnahme. Abgesehen von diesen Folgen müssen befristet Beschäftigte z.T. beachtliche Nachteile in der sozialen Sicherung, vor allem bei der späteren Rentenhöhe in Kauf nehmen.

2. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)

2.1 Allgemeine Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Wie andere öffentliche Arbeitgeber hat auch der Landkreis Cuxhaven in den vergangenen Jahren Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen durchgeführt und in diesem Rahmen öffentliche Aufgaben auf Kosten der Bundesanstalt für Arbeit erledigen lassen. Dies bedeutete für den Kreis die volle Einsparung der sonst fälligen Lohnkosten.

In der Zeit von September 1982 bis September 1985 sind - eigenen Angaben des Kreises zufolge - 13 allgemeine Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mit einer Laufzeit zwischen ein und zwei Jahren begonnen und abgeschlossen worden. In diesen Maßnahmen beschäftigte der Kreis insgesamt 28 Vollzeit- und 12 Teilzeitarbeitskräfte.

Die Einsatzbereiche umfaßten:

- die Altenpflege in den beiden Altenheimen des Kreises,
 - die Jugendschutzarbeit,
 - Registraturarbeiten im Kreishaus Bremerhaven (Hochbauamt und Tiefbauamt),
 - das Aufstellen von Bestandsverzeichnissen über die Liegenschaften des Landkreises
-
- die Erstellung eines Medienkatalogs für die Kreisbildstelle,
 - die Aktualisierung der Kfz-Akten und der Führerscheinkartei sowie
 - die Umstellung der Kfz-Zulassung auf EDV und damit Zusammenhängende vorbereitende Maßnahmen.

Der größte Teil dieser Maßnahmen bezog sich demnach auf Bereiche, in denen gerade in den letzten Jahren Umstellungen infolge der Kreisreform (abschließende Registraturarbeiten im alten Kreishaus in Bremerhaven) oder infolge technischer Rationalisierungen durch EDV-Einsatz (Kfz-Zulassung) erfolgt waren. Dies läßt vermuten, daß es sich bei den angeblich "zusätzlichen" Arbeiten überwiegend um die Erledigung von Aufgaben gehandelt hat, die im Zusammenhang mit den genannten Umstellungen wahrgenommen werden mußten, die also im wirklichen Sinne keine zusätzlichen Arbeiten waren.

Auf diese Weise hat der Kreis mindestens einen Teil der Begleit- und Folgekosten der Kreisreform und seiner Rationalisierungsmaßnahmen auf die Bundesanstalt für Arbeit und damit auf die Beitragszahler abgewälzt.

Neuerdings sind die Einsatzbereiche von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen weithin identisch mit den Bereichen, in denen der Kreis in den letzten Jahren die Anzahl der Planstellen besonders drastisch verringert hat.

Bei den 1984 und 1985 begonnenen und noch laufenden 11 Ar-

beitsbeschaffungsmaßnahmen mit insgesamt 36 Beschäftigten hat sich der Schwerpunkt der Einsatzbereiche sichtlich verlagert. Im sozialpflegerischen Bereich sind nur noch die

- aktive Familienhilfe und
- der Jugendschutz mit je einer Stelle vertreten.

Die Mehrzahl der bei Projektabschluß laufenden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bezog sich demgegenüber auf Gartenbau, Naturschutz und Baudenkmalserfassung. Hier waren Ende 1985 allein 18 Vollzeit- und 6 Teilzeitarbeitskräfte beschäftigt.

Aufschlußreich ist, daß es sich beim Gartenbau und beim Naturschutz genau um solche Bereiche handelt, in denen in den vergangenen Jahren im Landkreis Cuxhaven öffentliche Aufgaben an private Betriebe übertragen worden waren. Da Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für die öffentlichen Arbeitgeber noch preisgünstiger sind als die "Privatisierung", werden offenbar solche Aufgaben wieder in eigene Regie übernommen und mit ABM-Kräften erledigt.

2.2 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für arbeitslose Jugendliche

- Landesprogramm "Arbeiten und Lernen"

Neben den allgemeinen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen hat der Kreis auch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für arbeitslose Jugendliche im Rahmen des Landesprogramms "Arbeiten und Lernen" durchgeführt. In diesen Maßnahmen waren in der Zeit von Oktober 1983 bis Ende März 1984 22 Jugendliche gegen eine Pauschalvergütung von DM 531,-- und in der Zeit vom 1. April 1984 bis 31. März 1985 erneut 24 gegen eine Pauschale von DM 600,-- beschäftigt.

In der vom 1. April 1985 bis zum 31. März 1986 durchgeführten Maßnahme waren bis Ende September 1985 23 und danach 21 Jugendliche gegen eine Pauschalvergütung von DM 600,-- eingesetzt.

Zusammengenommen haben also von Anfang Oktober 1983 bis Ende März 1986 90 Jugendliche Maßnahmen nach diesem Sonderprogramm durchlaufen.

Dabei sieht das Konzept von "Arbeiten und Lernen" vor, daß die Jugendlichen an drei Tagen betriebliche Tätigkeiten in sozialen und pflegerischen Einrichtungen des Kreises (Krankenhaus, Altenheime, Kinderheime) verrichten und sich an zwei Tagen einer schulischen Bildung bei einem "pädagogischem Träger" unterziehen.

In den drei Tagen der betrieblichen Tätigkeit stehen diese Jugendlichen dem Kreis als Arbeitskräfte zur Verfügung. Dies kostet den Kreis praktisch nichts, da die Finanzierung über das Landesprogramm erfolgt.

Sicher ist es angesichts des Ausmaßes der Jugendarbeitslosigkeit für die Jugendlichen bedeutsam, überhaupt einer sinnvollen Beschäftigung gegen Entgelt - wenn auch unterbezahlt - nachgehen zu können. Doch wäre ihnen mehr geholfen, wenn sie einen regulären Ausbildungs- oder Eingangsarbeitsplatz beim Kreis erhalten würden.

Solange aber der Kreis auf das Sonderprogramm zurückgreifen kann, würde er geradezu unwirtschaftlich handeln, wenn er selbst entsprechende Ausbildungs- und Eingangsarbeitsplätze bereitstellte.

2.3 Aussichten von ABM-Beschäftigten auf Übernahme

Die Aussichten der in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen beschäftigten Arbeitskräfte, vom Kreis in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis übernommen zu werden, waren denkbar gering.

Eigenen Angaben des Kreises zufolge sind von den insgesamt 114 Mitarbeitern, die bisher im Landkreis im Rahmen von

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen eingesetzt worden sind, nur neun Mitarbeiter in befristete bzw. unbefristete Beschäftigungsverhältnisse übernommen worden. (Damit sind die Übernahmekancen der ABM-Beschäftigten beim Landkreis Cuxhaven jedoch nicht niedriger als bei anderen Trägern.) Allgemein wird angenommen, daß rund 100 ABM-Stellen erforderlich sind, um etwa 8 Arbeitsplätze tatsächlich neu zu beschaffen. Das in der politischen Diskussion zu Gunsten von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen häufig gebrauchte Argument, daß Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen den Beschäftigten auch Chancen böten, in Dauerbeschäftigung übernommen zu werden, erweist sich damit für die meisten ABM-Kräfte als leere Phrase.

3. Sonstige Formen der Grauzonenbeschäftigung

Befristete Arbeitsverhältnisse sind - auch im öffentlichen Dienst - nur eine Form der Grauzonenbeschäftigung.

Daneben verwenden die öffentlichen Arbeitgeber eine Reihe von anderen, z.T. fragwürdigen rechtlichen Formen, in denen Beschäftigungsverhältnisse abgewickelt werden.

Auf die im Landkreis Cuxhaven gebräuchlichen Rechtsformen soll hier kurz eingegangen werden.

3.1 Teilzeitbeschäftigung

Immer häufiger und für immer neue Arbeitsbereiche schließt der Landkreis Cuxhaven Teilzeitarbeitsverträge ab mit entsprechend vermindertem Lohn/Gehalt. Genaue Zahlen für die Entwicklung der Teilzeitbeschäftigung im Landkreis konnten nicht mehr ermittelt werden. Dies hätte eine ähnlich aufwändige Erhebung erfordert wie zur Befristungspraxis. Nach den Erfahrungen des Personalrats kann jedoch davon ausgegangen werden, daß die Entwicklung der Teilzeitbeschäftigung im Kreis Cuxhaven mit der allgemeinen Entwicklung in der

Bundesrepublik voll Schritt gehalten hat. Nach den dazu vorliegenden statistischen Zahlen (dazu vgl. die folgende Tabelle) hat sich der Anteil der Teilzeitbeschäftigten an der Gesamtzahl der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes von 13,2 % im Jahre 1978 auf 16,4 % im Jahre 1984 erhöht. Damit hat die Anzahl der Teilzeitbeschäftigten des öffentlichen Dienstes in diesem Zeitraum um fast 30 % zugenommen.

Tabelle: Teilzeitbeschäftigte (*) (Beamte, Angestellte, Arbeiter) im unmittelbaren öffentlichen Dienst (**)

<u>Jahr</u> <u>(Stichtag)</u>	<u>Anzahl</u>	<u>In Prozent aller Beschäftigten</u> <u>im unmittelbaren öffentl. Dienst</u>
30.06.1978	537.552	13,2 %
30.06.1979	569.395	13,6 %
30.06.1980	588.495	14,0 %
30.06.1981	621.666	14,6 %
30.06.1982	656.024	15,3 %
30.05.1983	678.063	15,8 %
30.06.1984	705.685	16,4 %

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistische Jahrbücher.

(*) Beschäftigte, deren regelmäßige Arbeitszeit weniger als die übliche volle Wochenarbeitszeit eines Vollbeschäftigten beträgt. Erfasst sind sowohl Teilzeitbeschäftigte T 1 mit mindestens der Hälfte der regelmäßigen Wochenarbeitszeit als auch Teilzeitbeschäftigte T 2 mit weniger als der Hälfte der regelmäßigen Wochenarbeitszeit.
dazu gehören:

(**) Gebietskörperschaften, Kommunale Zweckverbände, Bundespost, Bundesbahn

Auch im öffentlichen Dienst sind die weitaus meisten Teilzeitbeschäftigten Frauen. Insgesamt beträgt deren Anteil unter den Teilzeitbeschäftigten des öffentlichen Dienstes und der Wirtschaft ca. 93 %.

Für die zunehmende Verbreitung der Teilzeitbeschäftigung gibt es verschiedene Gründe.

Der hohe Frauenanteil könnte darauf hindeuten, daß Teilzeitbeschäftigung dem Wunsch vieler Frauen geschuldet ist, neben ihren Pflichten in der Familie auch einer Erwerbstätigkeit nachgehen zu können. Dies spielt sicher eine wichtige Rolle. Denn in vielen Ehen und Familien besteht unter den gegebenen gesellschaftlichen Verhältnissen die traditionelle Rollenteilung zwischen Mann und Frau fort. Dies hängt auch damit zusammen, daß sich den Männern im allgemeinen bessere Erwerbsmöglichkeiten und größere Chancen bieten, das für die Familie notwendige Arbeitseinkommen zu erzielen. Erwerbstätige Frauen haben demgegenüber wegen ihrer "Doppelrolle" in Familie und Beruf oft keine andere Wahl, als sich mit einer Teilzeitbeschäftigung zufrieden zu geben.

Darauf haben sich die Arbeitgeber vor allem in Wirtschafts- und Dienstleistungsbereichen mit Tätigkeiten, die der traditionellen Rolle der Frau in der Familie eher entsprechen (Lebensmittelbranchen, Handel, Büroarbeit und verbraucher-nahe Dienstleistungen), seit langem und zunehmend eingestellt. Teilzeitbeschäftigte Frauen werden hier als ein im allgemeinen billigeres und zudem zeitlich flexibles Arbeitskräftepotential für Zeiten großen Arbeitsanfalls (z.B. am Vormittag oder am späten Nachmittag oder Abend) genutzt.

Abgesehen davon bietet Teilzeitbeschäftigung den Arbeitgebern weitere Vorteile. Vor allem in der traditionellen Form der Halbtags-tätigkeit am Vormittag entfallen die in aller Regel weniger produktiven aber trotzdem zu bezahlenden Arbeitszeiten

am frühen Nachmittag. Dagegen stehen die Teilzeitbeschäftigten gerade zu den Zeiten zur Verfügung, in denen nach arbeitswissenschaftlichen Untersuchungen der höchste Stand des tageszeitlichen Leistungsvermögens erreicht wird. Es ist daher eine nicht zufällige Erfahrung, daß z.B. halbtags beschäftigte Schreibkräfte in aller Regel mehr als die Hälfte der Arbeit einer Volltags-Schreibkraft bewältigen. Im Ergebnis erhält also der Arbeitgeber innerhalb der insgesamt bezahlten Arbeitsstunden ein höheres Maß an Leistung. Diese Steigerung der Arbeitsintensität der Teilzeitbeschäftigten kann dazu führen, daß auch die Leistungserwartungen an die Vollzeit-arbeitskräfte zunehmen.

Ein weiterer Vorteil ist, daß Teilzeitbeschäftigte Arztbesuche und ähnliche dringende Erledigungen, für die Vollzeitbeschäftigte einen Freistellungsanspruch haben, in ihrer täglichen Freizeit erledigen; dies wird auch von ihnen erwartet.

Für die Beschäftigten selbst ist Teilzeitarbeit mit mehr oder weniger schweren Nachteilen verbunden.

Neben den der verringerten Arbeitszeit entsprechenden Einkommenseinbußen müssen sie eine verringerte Alterssicherung (Rentenhöhe) in Kauf nehmen.

Soweit Teilzeitarbeit in einem stundenmäßigen Umfang geleistet wird, der unterhalb der Arbeitszeitgrenzen der gesetzlichen Sozialversicherung bleibt (19 Stunden in der Arbeitslosenversicherung, 15 Stunden in der Kranken- und Rentenversicherung) fallen Teilzeitbeschäftigte sogar teilweise oder gänzlich aus dem System der gesetzlichen Sozialversicherung heraus. Dies hat für die Arbeitgeber den bedeutenden Kostenvorteil, daß sie die Arbeitgeberanteile für die gesetzliche Sozialversicherung sparen.

Teilzeitarbeit mit derart geringen Beschäftigungszeiten ist

aber im öffentlichen Dienst wegen der geltenden Tarifverträge nicht üblich oder jedenfalls weniger verbreitet als in den Betrieben der Wirtschaft.

Beschluß des 10. Gewerkschaftstages der ÖTV von 1984:

Teilzeitarbeit/Job-sharing/Kapovaz

Teilzeitarbeit in Form von Job-sharing und der kapazitätsorientierten variablen Arbeitszeit lehnen wir strikt ab.

Weiter setzen wir uns für einheitliche Regelungen der Bedingungen für Vollzeit- und Teilzeitarbeitsplätze ein. Es dürfen zum Beispiel bei den Arbeitsbedingungen, bei der Entlohnung, bei der Fort- und Weiterbildung und den Kündigungs-schutzbestimmungen keine unterschiedlichen Regelungen bestehen.

3.2 Daueraushilfskräfte - Arbeit auf Abruf

Unter dem Etikett "Daueraushilfskräfte" beschäftigte der Landkreis Arbeitnehmer, die sich auf Abruf zur Arbeitsleistung bereithalten (müssen) und die jeweils nur zu Aushilfseinsätzen von in der Regel nicht mehr als einen Monat, häufig nur von wenigen Tagen, u.U. sogar nur stundenweise herangezogen werden. Im einzelnen handelte es sich vor allem um Kräfte im Reinigungsdienst und um Küchenhilfen.

Diese Beschäftigungsform bietet den Arbeitgebern den Vorteil, für bestimmte zeitlich nicht genau vorhersehbare Spitzenzeiten des Arbeitsanfalls auf Arbeitskräfte zurückgreifen zu können. Sie haben dabei zugleich die Möglichkeit, solche Arbeitskräfte auf ihre Fähigkeiten und auf Belastbarkeit hin zu prüfen und die jeweils besten für eine eventuelle längere Beschäftigung auszuwählen.

Die Kostenersparnisse für solche Daueraushilfskräfte sind ebenfalls beachtlich. Beahlt wird in der Regel nur der unmittelbare Arbeitseinsatz. Die Zeit, in der sich die

Beschäftigten auf Abruf bereithalten, gilt rechtlich nicht als Arbeitszeit, obwohl sie andererseits dem Beschäftigten auch nicht voll zur freien Verfügung steht.

Das Bundesarbeitsgericht hat in seiner bisherigen Rechtsprechung die "Arbeit auf Abruf" nur in engen Grenzen zugelassen. Ob die im Landkreis Cuxhaven üblichen Formen den Grundsätzen dieser Rechtsprechung entsprochen haben, ließ sich nicht mehr überprüfen. Inzwischen ist diese Rechtsprechung insoweit überholt, als der Gesetzgeber mit dem Beschäftigungsförderungsgesetz (BeschFG) die "Arbeit auf Abruf" ausdrücklich zugelassen hat. Nach der damit geschaffenen neuen Rechtslage muß der Arbeitgeber bei der Vereinbarung von Arbeit auf Abruf, sofern vertraglich nichts anderes vereinbart ist, bestimmte Mindestbedingungen einhalten (vgl. Kasten).

Auszug aus dem BeschFG: § 4 Anpassung der Arbeitszeit an den Arbeitsanfall

- (1) Vereinbaren Arbeitgeber und Arbeitnehmer, daß der Arbeitnehmer seine Arbeitsleistung entsprechend dem Arbeitsanfall zu erbringen hat, so muß zugleich eine bestimmte Dauer der Arbeitszeit festgelegt werden; ist eine bestimmte Dauer der Arbeitszeit nicht festgelegt worden, so gilt eine wöchentliche Arbeitszeit von 10 Stunden als vereinbart.
- (2) Der Arbeitnehmer ist zur Arbeitsleistung nur verpflichtet, wenn der Arbeitgeber die Lage der Arbeitszeit jeweils mindestens 4 Tage im voraus mitteilt.
- (3) Ist in der Vereinbarung die tägliche Dauer der Arbeitszeit nicht festgelegt, ist der Arbeitgeber verpflichtet, den Arbeitnehmer jeweils für mindestens drei aufeinander folgende Stunden zur Arbeitsleistung in Anspruch zu nehmen.

Der Wortlaut dieser Bestimmung läßt zu, daß die wöchentliche und tägliche Anzahl der Arbeitsstunden auch abweichend von den in Abs. 1 und Abs. 3 gesetzlich vorgeschriebenen Mindestzeiten vereinbart werden; denn diese Mindestzeiten gelten nur, wenn eine ausdrückliche vertragliche Vereinbarung zur täglichen und wöchentlichen Arbeitszeit fehlt. Diese Bestimmung ist am 1. Mai 1985 in Kraft getreten; sie gilt für alle seitdem abgeschlossenen Verträge, in denen "Arbeit auf Abruf" vereinbart ist. Für Arbeitsverträge, die schon zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes bestanden, gilt sie seit 01.01.1986. Wegen dieser gesetzlichen Neuregelung muß damit gerechnet werden, daß die Arbeitgeber (auch die öffentlichen) in Zukunft verstärkt von der Möglichkeit der Arbeit auf Abruf Gebrauch machen werden.

3.3 Honorarkräfte

Andere Aufgaben, die der Landkreis früher durch Angestellte erledigen ließ, werden nunmehr durch scheinbar selbständige Honorarkräfte ohne jegliche soziale Absicherung wahrgenommen. Bei dieser Form entfällt der arbeits- und sozialrechtliche Schutz gänzlich. So läßt der Kreis schon seit längerem die veterinärärztlichen Aufgaben nicht mehr von Veterinärärzten oder Fleischbeschauern im Angestellten- oder Beamtenverhältnis durchführen, sondern von selbständigen Tierärzten oder Fleischbeschauern auf Honorarbasis. Für diesen Personenkreis mag der Wegfall des sozialen Schutzes unproblematisch sein. Honorarverträge werden aber auch für einzelne Aufgaben der Familienhilfe vergeben. Der Form nach besteht hier der Honorarvertrag zwischen der arbeitslosen Honorarkraft und den zu betreuenden sozial gefährdeten Familien. Tatsächlich wird aber der Zuschuß, den die betroffenen Familien vom Landkreis zweckgebunden erhalten, direkt vom Kreis an die Honorarkräfte überwiesen. Mindestens in diesen Fällen ist davon auszugehen, daß es sich um abhängige Beschäftigung im Sinne des Arbeitsrechts handelt. Dies könnte im Wege einer sogenannten Statusklage vor dem Arbeitsgericht geklärt werden.

3.4 Beschäftigung von "Praktikanten"

Anders als im Programm "Arbeiten und Lernen" tritt der Landkreis anderen Jugendlichen gegenüber nicht selbst als Arbeitgeber auf. Der Form nach stehen diese Jugendlichen in einem Ausbildungsverhältnis zu einem privaten Träger, der von der Bundesanstalt für Arbeit finanzierte Grundausbildungslehrgänge im Rahmen des Arbeitsförderungsgesetzes durchführt. Aufgrund eines Vertrages zwischen dem privaten Ausbildungsträger und dem Landkreis werden diese "Auszubildenden" dem Landkreis zum Zwecke der "Vermittlung berufspraktischer Fertigkeiten" in den Bereichen Büro und Verwaltung überstellt; sie werden hier wie andere Beschäftigte eingesetzt und sind in betriebliche Arbeitsabläufe zum Teil voll eingegliedert.

Mit dieser Form erspart sich der Landkreis ebenfalls Kosten für Löhne und Gehälter. Die Beschäftigten bleiben, obwohl sie arbeiten, Leistungsempfänger der Bundesanstalt, zählen andererseits in der Arbeitslosenstatistik aber nicht mit, weil sie während der Zeit dieser Lehrgänge nicht zur Vermittlung zur Verfügung stehen. Auf diese Weise können also Arbeitslose, die statistisch nicht arbeitslos sind, finanziert aus Mitteln der Bundesanstalt von den öffentlichen Arbeitgebern kostenlos als zusätzliche Arbeitskräfte eingesetzt werden.

3.5 "Informatorische" Beschäftigung

Im Krankenhaus und im Gartenbaubereich bediente sich der Landkreis vorübergehend einer besonders "eigenartigen" Form der "Verwertung menschlicher Arbeitskraft". Hier wurden jugendliche Arbeitslose ohne Berufsausbildung in einer Art "Vorpraktikum" lediglich "informatorisch" beschäftigt. Diese Form der Beschäftigung geht zurück auf eine Richtlinie des Bundesministers des Inneren und auf entsprechende Richtlinien der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände. Diese Jugendlichen wurden in den betrieblichen Arbeitsprozessen

ebenfalls wie vollwertige Arbeitskräfte eingesetzt; ihnen wurde eine Anwesenheitspflicht auferlegt. Statt der für solche Tätigkeiten üblichen Vergütung erhielten sie anfänglich eine Art Anwesenheitsprämie in Höhe von DM 140,--, die ihnen vom Landkreis Cuxhaven in Form von Essensgutscheinen für die Kantine ausgehändigt wurde.

Auf Nachfrage des Personalrats, welche rechtlichen Grundlagen diese Praxis habe, ist der Landkreis später dazu übergegangen, den "informativ" beschäftigten Jugendlichen die Prämie in Geld zu bezahlen bzw. zu überweisen.

3.6 Pflichtarbeit von Sozialhilfeempfängern

Schließlich sind bisher im Gebiet des Kreises - allerdings formal nur von den Gemeinden - auch arbeitslose Sozialhilfeempfänger für "gemeinnützige zusätzliche Arbeiten" (sog. Pflichtarbeit nach dem Bundessozialhilfegesetz gemäß § 19 Abs. 2) eingesetzt worden. Sie hatten in den Gemeinden Reinigungs- und Unterhaltungsaufgaben an den gemeindlichen Anlagen und auf Straßen und Wanderwegen zu verrichten. Diese Form der Beschäftigung kann zwar auch so abgewickelt werden, daß für die Beschäftigten ein Arbeitsverhältnis zu den üblichen tarifvertraglichen und arbeitsrechtlichen Bedingungen abgeschlossen wird. Überwiegend bedienen sich jedoch die Sozialhilfeträger hier der Form eines "öffentlich rechtlichen Dienstverhältnisses", bei dem der Sozialhilfeempfänger zusätzlich zur Sozialhilfeleistung "Hilfe zum Lebensunterhalt" für die geleistete Arbeit nur eine "angemessene Entschädigung für Mehraufwendungen" in geringer Höhe erhält. Vor allem diese Form der "Pflichtarbeit" bietet den entscheidenden Vorteil, daß die öffentlichen Arbeitgeber die Kosten für Löhne und Gehälter sparen. Die Aufwendungen dafür werden den Gemeinden im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt voll vom Kreis erstattet. Es kann daher nicht verwundern, wenn der Kreis neuerdings erwägt, in seinem eigenen Arbeitsbereich ebenfalls Sozialhilfeempfänger einzusetzen.

4. Die Beschäftigung in der Grauzone gefährdet die Interessen der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes

Für die der Anzahl nach wachsende Gruppe von Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, denen derartige Beschäftigungsverhältnisse zugemutet werden, ist der bei Politikern noch heute beliebte Hinweis auf die Sicherheit der Beschäftigung und auf andere "Privilegien" im öffentlichen Dienst nichts anderes als Hohn. Die Ausweitung der Grauzonenbeschäftigung im öffentlichen Dienst verletzt aber nicht nur die Interessen der in der Grauzone Beschäftigten und diskriminiert diese gegenüber den regulär beschäftigten Beamten, Arbeitern und Angestellten; sie verletzt und gefährdet die Interessen aller Beschäftigten des öffentlichen Dienstes.

Denn die Ausweitung der Grauzonenbeschäftigung führt dazu, daß die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes zusätzlich gespalten werden. Zu der schon traditionellen Spaltung des öffentlichen Dienstes in die drei Statusgruppen der Beamten, der Angestellten und der Arbeiter ist die Spaltung zwischen den in der Grauzone Beschäftigten und den "regulär" beschäftigten Arbeitnehmern hinzugetreten. Erschwerend wirkt dabei, daß die Grauzonenbeschäftigung für sich genommen ein sehr uneinheitliches Bild bietet und aus verschiedenen Gruppen von Beschäftigten mit höchst unterschiedlichen Interessenlagen zusammengesetzt ist.

Im öffentlichen Dienst ist damit eine ähnliche Situation eingetreten, wie sie aus den Betrieben der Wirtschaft schon seit längerem als Spaltung der Belegschaften in "Stamm- und Randbelegschaften" bekannt ist.

Ganz ähnlich wie in der Wirtschaft sind auch im öffentlichen Dienst die Übergänge vom Stammpersonal zum Randpersonal fließend. So stehen Teilzeitarbeitskräfte in unbefristeter Beschäftigung dem Stammpersonal hinsichtlich der Beschäfti-

gungssicherheit noch gleich. Doch ist ihr Einkommen geringer und ihre soziale Sicherung entsprechend schwächer. Auch haben sie wegen der kürzeren Dauer und der Lage ihrer Arbeitszeit nicht den gleichen Zugang zu Informationen über Vorgänge innerhalb der Dienststelle wie die Vollzeit-Beschäftigten; vor allem die in der Mehrzahl teilzeitbeschäftigten Frauen sind zudem wegen ihrer häuslichen Verpflichtungen oft nicht in der Lage, in gleicher Weise wie Vollzeit-Beschäftigte an der gewerkschaftlichen Arbeit teilzunehmen und sich in der betrieblichen Interessenvertretung zu engagieren. Entsprechendes gilt für die befristet Beschäftigten, vor allem für diejenigen, die nur in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen eingesetzt sind. Sie unterliegen einem starkem Druck, sich arbeitswillig und anpassungsbereit zu zeigen, wenn sie die geringen Chancen, in eine Dauerbeschäftigung übernommen zu werden, nicht von Anfang an verspielen wollen.

Am äußersten Rand des Beschäftigungssystems befinden sich schließlich die Honorarkräfte und die informatorisch Beschäftigten. Ihnen wird jegliche arbeits- und sozialrechtliche Sicherung vorenthalten. In die Arbeitsabläufe innerhalb der Dienststelle sind sie nicht integriert. Von der Teilhabe am Informations- und Gedankenaustausch mit anderen Beschäftigten der Dienststelle und mit dem Personalrat sind sie weitgehend abgeschnitten.

Diese Spaltungen erschweren die Arbeit der Betriebs- und Personalräte und der Gewerkschaften. Denn einerseits müssen diese im Sinne einer einheitlichen Interessenvertretung bisher schon den nicht immer einfachen Ausgleich suchen zwischen den z.T. unterschiedlichen Interessen der Beamten, der Angestellten und der Arbeiter; nun müssen sie sich zusätzlich noch der ganz anders gelagerten Interessen der Beschäftigten in der Grauzone annehmen.

Andererseits dürften sich die in der Grauzone Beschäftigten

wegen der unsicheren Perspektiven ihrer Beschäftigung nicht oder nur schwer für die gewerkschaftliche Arbeit und für eine Unterstützung der Arbeit der Personalräte gewinnen lassen. Rückläufige Mitgliederzahlen der Gewerkschaften, ein sinkender gewerkschaftlicher Organisationsgrad und damit eine Schwächung der gewerkschaftlichen Vertretung im öffentlichen Dienst könnten die Folge sein. Dies würde eine Schwächung auch der Personalräte nach sich ziehen.

Zudem könnte der wachsende Druck der Grauzonenbeschäftigung dazu führen, daß die regulär Beschäftigten verstärkt versuchen, den Folgen technischer und arbeitsorganisatorischer Rationalisierungen ebenfalls durch stärkere Anpassung und durch Verzicht auf solidarische Gegenwehr zu entgehen. Auch von dieser Seite könnte sich daher eine Schwächung der Gewerkschaften und der Personalräte ergeben.

Für die Interessenvertretungen der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes ist es daher notwendiger denn je, über alle Spaltungen hinweg eine einheitliche Gegenwehr aller Beschäftigten zu entwickeln und dabei die in der Grauzone Beschäftigten mit einzubeziehen.

Eine breitere gewerkschaftliche und wissenschaftliche Diskussion der Probleme der Grauzonenbeschäftigung ist für die Gewerkschaften schon jetzt eine Lebensfrage. Dies dürfte die mit dem BeschFG in Gang gesetzte weitere Ausdehnung der Grauzonenbeschäftigung in der Wirtschaft wie im öffentlichen Dienst noch deutlicher werden lassen. Dieses Gesetz wird, entgegen der von der Bundesregierung und den sie tragenden Parteien erklärten Absicht, statt einer Förderung der Beschäftigung und eines Beitrags zum Abbau der Arbeitslosigkeit nur eine Zunahme der Grauzonenbeschäftigung und der damit verbundenen Probleme zur Folge haben ⁽³⁾. Auch im

(3) Vgl. dazu Dombois (Fn. 2) und Wahsner (Fn. 2)

öffentlichen Dienst wird daran gearbeitet, die mit dem BeschFG gebotenen Möglichkeiten (Ausweitung der Teilzeitarbeit einschließlich der Arbeit auf Abruf) in großem Stil in die Beschäftigungspraxis der öffentlichen Arbeitgeber umzusetzen. Dies machen die Beschäftigungsinitiativen einiger CDU/CSU regierter Bundesländer deutlich. Die Beschäftigungsinitiative des Landes Niedersachsen hat im Landkreis Cuxhaven inzwischen ebenfalls zu einer vom Kreistag verabschiedeten Beschäftigungsinitiative geführt. Deren Konzept sieht ähnlich wie das der Landesinitiative folgendes vor:

- (1) In der Verwaltung und den Wirtschaftsbetrieben des Kreises soll die Teilzeitbeschäftigung erheblich ausgeweitet werden. In diesem Zusammenhang ist u.a. vorgesehen, alle Auszubildenden bei Abschluß ihrer Ausbildung mit (auf fünf Jahre) befristeten Teilzeitverträgen zu übernehmen.
- (2) Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sollen verstärkt durchgeführt und hierfür vom Kreis "ausreichende Komplementärmittel" bereitgestellt werden. Als erster Schritt ist vorgesehen, eine Übersicht über Arbeits- und Funktionsbereiche zu erstellen, die sich im kommunalen Bereich für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen eignen und die eine Konkurrenz zum ersten Arbeitsmarkt vermeiden. Darüber hinaus sollen Verwaltung, Wirtschaft, Verbände, freie Träger der Wohlfahrtspflege und gemeinnützige Einrichtungen über Möglichkeiten des Einsatzes von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen informiert und aufgeklärt werden.
- (3) Die Beschäftigung von Sozialhilfeempfängern soll ebenfalls "gefördert" werden. Zu diesem Zweck ist vorgesehen mit bisher arbeitslosen Sozialhilfeempfängern "unter Inanspruchnahme der hierfür vorgesehenen Landeszuwendung in Höhe von DM 4.000,-- jährlich" befristete Arbeitsverträge abzuschließen. Auch insoweit sollen in einer zu

erstellenden Übersicht Ziele und mögliche Tätigkeitsfelder des Einsatzes arbeitsloser Sozialhilfeempfänger aufgezeigt werden.

Derartige Pläne machen es notwendig, verstärkt darüber nachzudenken, wie die fortschreitende Ausweitung der Grauzonenbeschäftigung (auch im öffentlichen Dienst) aufgehalten werden kann. Ansatzpunkte hierfür bietet - begrenzt - auch die Mitbestimmung der Personalräte in personellen Angelegenheiten, insbesondere bei Einstellungen. Darauf sei hier beispielhaft für die Frage der Befristung kurz eingegangen.

5. Mitbestimmungsrechte des Personalrats bei beabsichtigter befristeter Einstellung

Ebenso wie alle anderen Einstellungen unterliegt die Einstellung eines Zeitvertragsbeschäftigten der Mitbestimmung des Personalrats nach § 78 Abs. 2 Nr. 1 NdsPersVG. Dabei kommt es nicht auf die Dauer der Befristung an. Mitbestimmungspflichtig ist auch die nur kurzfristige Einstellung z.B. einer Aushilfsarbeitskraft. Im NdsPersVG ist überdies ausdrücklich bestimmt, daß die Verlängerung eines befristeten Arbeitsvertrags ebenfalls mitbestimmungspflichtig ist (§ 78 Abs. 2 Nr. 2).

Nach dem NdsPersVG unterliegt die Einstellung von Arbeitern und Angestellten der uneingeschränkten Mitbestimmung. Der Personalrat ist bei seiner Ablehnung einer Einstellung - ebenso wie nach den meisten anderen Landespersonalvertretungsgesetzen - nicht an das Vorliegen bestimmter gesetzlicher Versagungsgründe gebunden. Im Unterschied hierzu sieht z.B. das BPersVG eine Zustimmungsverweigerung zur Einstellung nur aus im Gesetz einzelnen aufgeführten Gründen vor (§ 77 Abs. 2 Nr. 1 - 3).

Daß der Personalrat einer befristeten Einstellung mit der Begründung widersprechen kann, die Befristung sei sachlich nicht berechtigt, war von der früheren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) anerkannt. Das Gericht hatte in seiner Entscheidung vom 13.02.1979 festgestellt, daß der Mitbestimmungstatbestand des § 75 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG sich auch auf die Frage der Befristung des Arbeitsverhältnisses erstreckt und der Personalrat ggfs. wegen eines Gesetzesverstoßes der Einstellung nach § 77 Abs. 2 Nr. 1 BPersVG widersprechen kann ⁽⁴⁾. Diese Rechtsprechung hat das BVerwG 1983 ohne ersichtlichen Grund geändert und u.a. in einer Entscheidung zum Hessischen Personalvertretungsgesetz festgestellt, daß sich die Mitbestimmung des Personalrats bei Einstellungen nicht auf die Frage erstreckt, ob der Arbeitsvertrag befristet oder unbefristet abzuschließen sei ⁽⁵⁾.

Dieser Wandel in der Rechtsprechung bedeutet eine erhebliche Einschränkung der Mitbestimmungsrechte des Personalrats bei Einstellungen. Die geänderte Rechtsprechung des BVerwG ist juristisch nicht haltbar ⁽⁶⁾. Denn das BVerwG verkürzt den Begriff der Einstellung auf den Einstellungsakt und schließt die für den Bewerber beinahe ebenso wichtige Befristungsabrede aus dem Mitbestimmungstatbestand aus ⁽⁷⁾.

(4) Vgl. BVerwGE 57, Seite 280.

(5) Vgl. BVerwG, in: Zeitschrift für Beamtenrecht 1984, Seite 77.

(6) Vgl. die eingehende und zutreffende Kritik von Lörcher, Das Bundesverwaltungsgericht und die Mitbestimmung bei Zeitverträgen - ein Beispiel von "Wende"-Juristerei?, in: Der Personalrat 1985, Seite 9 ff.

(7) Vgl. Peiseler, Die Befristungsregelung des "Beschäftigungsförderungsgesetzes" - eine Kommentierung für Personalräte, in: Der Personalrat 1985, Seite 82, 86.

Die Rechtsprechung des BVerwG steht zudem im Gegensatz zu zwei Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts (BAG). Darin hatte das BAG bei Zeitverträgen von bis zu 6 Monaten für die Frage, ob ein die Befristung rechtfertigender "sachlicher Grund" vorliegt, insbesondere darauf abgestellt, ob der Personalrat der Befristung ausdrücklich widersprochen hat ⁽⁸⁾. Das Gericht ging demnach davon aus, daß dem Personalrat auch und gerade gegenüber der Befristungsabrede als solcher ein Mitbestimmungsrecht zusteht.

Der Personalrat kann sich entgegen der Rechtsprechung des BVerwG daher mit guten Gründen weiterhin auf den Rechtsstandpunkt stellen, ihm stehe ein Mitbestimmungsrecht auch hinsichtlich der Frage der Befristung zu. Entscheidungen des BVerwG, die ein Mitbestimmungsrecht verweigern, stellen nach allen bisherigen Erfahrungen nichts Unabänderliches dar; auch ist nicht gesagt, daß die Untergerichte sich in jedem Fall der Auffassung des BVerwG anschließen werden. Voraussetzung hierfür ist, daß die Personalräte die entsprechende Rechtsposition weiter für sich in Anspruch nehmen. Die geänderte Rechtsprechung des BVerwGs sollte also die Personalräte nicht veranlassen, ihr Mitbestimmungsrecht bei Zeitverträgen aufzugeben.

Sofern der Personalrat keine Bedenken gegen die Einstellung hat, sollte er gegenüber der Dienststelle klar zum Ausdruck bringen, daß sich seine Zustimmungsverweigerung allein gegen die beabsichtigte Befristung richtet. Der Beschluß des Personalrats ist der Dienststelle innerhalb von zwei Wochen mitzuteilen, nachdem der Personalrat von der beabsichtigten Maßnahme unterrichtet wurde. Dabei muß er seine Zustimmungsverweigerung schriftlich abfassen und im einzelnen begründen (§ 72 Abs. 2 Satz 3 - 6 NdsPersVG).

(8) Vgl. BAG v. 11.11.1982 - AP Nr. 71 zu § 620 BGB
Befristetes Arbeitsverhältnis; BAG v. 17.02.1983
- EzA Nr. 62 zu § 620 BGB.

Im Anwendungsbereich des NdsPersVG ist der Personalrat bei seiner Zustimmungsverweigerung - wie bereits erwähnt - an keinen Versagungskatalog gebunden. Er kann daher für seine ablehnende Haltung gegenüber der vorgesehenen Befristung alle möglichen Gründe und Argumente anführen. Soweit dagegen ein gesetzlicher Versagungskatalog besteht, wie z.B. im BPersVG, hat der Personalrat die Möglichkeit, seine Zustimmungsverweigerung beispielsweise mit einem Verstoß gegen tarifliche Bestimmungen, nämlich gegen die Sonderregelung 2 y BAT zu begründen. Diese Bestimmung geht der Regelung von Art. 1 § 1 BeschFG vor und verlangt im Einzelfall für die Befristung und deren Dauer einen sachlichen Grund ⁽⁹⁾.

Soweit befristete Verträge nach dem BeschFG abgeschlossen werden, sollten die Personalräte außerdem darauf achten, ob wirklich echte Neueinstellungen im Sinne von § 1 dieses Gesetzes erfolgen, ob also wirklich neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Das ist dann nicht der Fall, wenn nur ein zuvor freigewordener Arbeitsplatz wieder besetzt wird.

Stärker als bei anderen Problemen kommt es hier jedoch zunächst darauf an, den Beschäftigten insgesamt, also auch den (regulär beschäftigten) Beamten, Angestellten und Arbeitern die mittel- und langfristigen Gefahren bewußt zu machen, die für sie selbst und für die nachrückenden Generationen mit der Ausweitung der Grauzonenbeschäftigung verbunden sein könnten.

(9) Vgl. näher Lörcher, Der Vorrang tariflicher Befristungsregelungen (SR 2 y BAT) vor dem Beschäftigungsförderungsgesetz, in: Der Personalrat 1986, Seite 32 ff.

Die damit angesprochenen Probleme können im Rahmen dieser Studie nicht mehr ausführlicher behandelt werden. Da sich die Probleme der Grauzonenbeschäftigung in der Entwicklung eher noch zuspitzen werden, wird es für die gewerkschaftliche Rechtspolitik darauf ankommen, die arbeits- und sozialrechtliche Stellung und die soziale Situation der in der Grauzone Beschäftigten zu verbessern, um so die bestehende Kluft zwischen der Grauzonenbeschäftigung und der regulären Beschäftigung im öffentlichen Dienst zu vermindern. So könnten zugleich die Anreize zur Flucht in die Grauzonenbeschäftigung vermindert werden.

Weiterführende Literatur zur Grauzonenbeschäftigung:

Mückenberger, Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses,
in: Mitteilungsblatt der Zentralen wissenschaftlichen
Einrichtung "Arbeit und Betrieb" der Universität Bremen,
Heft 11/12, Bremen 1985, Seite 3 - 36.

Büchtemann, Zusätzliche Beschäftigung durch befristete
Arbeitsverträge?, in: Wirtschaftsdienst 1984/XI,
Seite 542 - 548.

Geldmeyer, Das wachsende Arbeitsplatzrisiko im öffentlichen
Dienst, Manuskript eines Referats gehalten auf der Tagung
"Arbeit auf Zeit", Leverkusen, November 1984, erhältlich
bei der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf.

Gerstenmaier, Arbeit auf Zeit im Berliner öffentlichen
Dienst, Manuskript eines Referats gehalten auf der
Tagung "Arbeit auf Zeit", Leverkusen, November 1984,
erhältlich bei der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Plander, Der befristete Arbeitsvertrag - ein Notbehelf
zur Milderung der Arbeitslosigkeit, Der Betrieb 1984,
Seite 2091 - 2094 und Seite 2139 - 2142.

Neuhaus, Zusätzliche Arbeit durch ABM?, in: Wahsner u.a.,
Heuern und Feuern - Arbeitsrecht nach der Wende, heraus-
gegeben von der Arbeiterkammer Bremen, Hamburg 1985,
Seite 149 - 163.

Wahsner, Neue Arbeitsplätze durch mehr Zeitarbeit?, in:
Wahsner u.a., Heuern und Feuern - Arbeitsrecht nach der
Wende, herausgegeben von der Arbeiterkammer Bremen,
Hamburg 1985, Seite 34 - 46.

Tofaute, An festen Arbeitsplätzen mangelt's, in:
ÖTV-Magazin 12/1985, Seite 26.

Peiseler, Die Befristungsregelung des "Beschäftigungs-
förderungsgesetzes" - eine Kommentierung für Personal-
räte, in: Der Personalrat 1985, Seite 82 - 87.

Wahsner/Seinbrück, Das arbeitsrechtliche Programm der
(Rechts-)Wende, in: Demokratie und Recht 1985,
Seite 153 ff.

Mückenberger, Deregulierendes Arbeitsrecht - Die Arbeits-
rechtinitiativen der Regierungskoalition, in:
Kritische Justiz 1985, Seite 255 ff.

ÖTV-Bezirksverwaltung Berlin (Hrsg.), Arbeit auf Abruf?,
2. Auflage, Berlin 1984

GGLF-Hauptverwaltung (Hrsg.), Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
- Hilfe oder Arbeitsplatzvernichter?, ABM-Informationen,
Kassel 1985.

Spies, Angriffe auf ABM/Angriffe auf die Beschäftigungs-
politik, in: Soziale Sicherheit 1983, Seite 305.